

University of Groningen

Werken over de grens

Edzes, Arend; Venhorst, Viktor; van Dijk, Jouke; Hans, Lianne; Strockmeijer, Anita

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2016

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Edzes, A., Venhorst, V., van Dijk, J., Hans, L., & Strockmeijer, A. (2016). *Werken over de grens*. Rijksuniversiteit Groningen. Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Werken over de grens

Werken over de grens

©2016

Omslagontwerp: Studio Klinkhamer

ISBN Epub: 978-90-367-9209-7

ISBN Printed book: 978-90-367-9213-4

Dit is een uitgave van:

Rijksuniversiteit Groningen / Economische Geografie

Dit onderzoek is tot stand gekomen met behulp van financiering door Instituut
Gak

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopiëren, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteur.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photo-copying, recording, or otherwise, without the prior written permission of the author.

Inhoudsopgave

1. Werken over de grens: samenvattende beschouwing	1
1.1. Aanleiding	1
1.2. Bevindingen	2
1.3. Beleidsimplicaties	9
1.4. Leeswijzer	12
2. Perspectieven op grensarbeid	13
2.1. Inleiding	13
2.2. Grensarbeid: het individuele perspectief	15
2.3. Grensarbeid: het gebiedsperspectief	24
2.4. Tot slot	31
3. Sociaaleconomische schets grensregio's	33
3.1. Inleiding	33
3.2. Bevolking	33
3.3. Beroepsbevolking en werkgelegenheid	38
3.4. Werkloosheid	46
3.5. Conclusies	49
4. De omvang van grensarbeid: aantallen en stromen	51
4.1. Methodologische overwegingen	51
4.2. Omvang grensarbeid	53
4.3. Administratieve verschillen in recente overzichten	59
4.4. Kenmerken van pendel	63
4.5. Tot slot	65
5. Belemmeringen en beleidsinterventies	67
5.1. Inleiding	67
5.2. Instituties en governance	68
5.3. Obstakels	74

5.4. Beleidsactiviteiten en -instrumenten	77
5.5. Tot slot: Grensbemiddeling in de uitvoering	80
BIJLAGEN	83
Lijst van gesprekspartners, bijeenkomsten en publicaties	85
Statistieken samenstellen over grensoverschrijdende arbeid	89
Over de auteurs	105

1. Werken over de grens: samenvattende beschouwing

1.1. Aanleiding

Nederlandse grensregio's zijn sociaaleconomisch kwetsbaar vanwege krimp en vergrijzing van de bevolking, de vaak ijle economische structuur en de relatief hoge werkloosheid. Samenwerking met regio's aan de andere zijde van de grens kan mogelijkheden bieden om hier wat aan te doen. Zo kan grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit bijdragen aan het oplossen van arbeidsmarktknelpunten, zeker als aan de ene kant van de grens veel onvervulde vacatures zijn en aan de andere kant veel werkloze werkzoekenden, zoals vaak wordt beweerd.

Landsgrenzen blijken echter een belangrijk obstakel te zijn voor grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit. Daardoor blijven kansen voor regio's aan de Nederlandse grens met België en Duitsland onbenut om te profiteren van het aanbod van vacatures en werkzoekenden. Hierdoor functioneert de arbeidsmarkt niet optimaal en worden ook de kansen op het realiseren van economische groei onderbenut. Vanuit deze gedachte wordt grensarbeid en grenspendel actief gestimuleerd door gemeenten, provincies, Rijk en Europa. Er wordt gewerkt aan het verminderen of wegnemen van mogelijke obstakels, er worden contacten gelegd met werkgevers en grensoverschrijdende bemiddeling wordt volop beproefd. Daarnaast werken grensregio's intensief samen met hun grensburen in tal van samenwerkingsprojecten, al dan niet gestimuleerd met Europese middelen.

Studies naar grensarbeid en samenwerken over de grens zijn talrijk, zoals we hier-na zullen weergeven. Er is aan aan theoretische perspectieven en problematiseringen dan ook geen gebrek. Waar het wel aan ontbreekt is een empirische basis onder veel van de geschetste problemen en de verwachtingen die met beleidsinterventies kunnen worden bereikt. Dat is niet een nieuwe waarneming, want veel vaker geconstateerd, zowel door onderzoekers als door bestuurders en beleidsmakers. Het heeft te maken met dat landsgrenzen ook voor de informatievoorziening letterlijk grenzen zijn en dat afstemmen en uitwisselen van informatie nog steeds lastig is. Maar, zoals Boekema in 2000 al concludeerde, is feitelijk de grensoverschrijdende arbeidsmarkt een utopie als er niet systematisch en gestructureerd aan de informatievoorziening wordt gewerkt.¹

¹ Boekema, F. (red.) (2000). *Grensregio's en arbeidsmarkten: theoretische en empirische perspectieven*. Assen: Van Gorcum: p. 129.

In deze studie beschrijven wij de laatste stand van zaken. Ons doel is uiteindelijk om huidige beleidsinitiatieven te kunnen ondersteunen met kennis om dit effectiever en efficiënter te laten verlopen. Daarvoor geven we in de eerste plaats een analyse van de potenties van grensarbeid voor de oplossing voor fricties op de regionale arbeidsmarkt en de potenties van een geïntegreerde arbeidsmarkt voor het bevorderen van de economische groei en innovatie in grensregio's. In de tweede plaats geven we de laatste inzichten in de verschillende vormen van grenspendel tussen Nederland, Duitsland en België en de omvang van de pendelen migratiestromen in relatie tot de arbeidsmarktsituatie aan beide kanten van de grens. Vooral woonmigratie blijkt belangrijk in het grensverkeer, omdat van de inkomende pendel vanuit Duitsland en België iets minder dan de helft de Nederlandse nationaliteit heeft. In de derde plaats kijken we naar de belemmeringen (institutionele verschillen, diploma-waardering, informatietekorten, taalbarrières enz.) die integratie van de arbeidsmarkten in grensregio's verhinderen. En we kijken naar welke beleidsinterventies worden genomen om grensarbeid te bevorderen en wat hiervan de effectiviteit is.

Voor dit onderzoek hebben we verschillende wegen bewandeld. We hebben een uitgebreide literatuurverkenning gedaan, (groeps)gesprekken met praktijkdeskundigen gevoerd, officiële grensoverleggen bijgewoond en als observant aan meerdere grensconferenties en symposia deelgenomen. We hebben eigen (internationale) workshops georganiseerd of deelsessies binnen bestaande conferenties geleid. In de bijlage hebben we een overzicht van activiteiten opgenomen. Samen met het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) hebben we een proces ingericht om samen met Duitse en Belgische partners een structurele statistische monitoring in te richten om grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit in beeld te brengen. De geringe voortgang op dit terrein laat zien hoe lastig het is gebleken om grensoverschrijdende statistieken op te leveren. In de bijlage wordt hiervan verslag gedaan.

1.2. Bevindingen

De potentie van grensoverschrijdende arbeidsmarkten is groot

Verschiedende studies laten zien dat de potentie van de grensoverschrijdende arbeidsmarkt opgeschijnlijk groot is. Zeker wanneer we kijken naar het aantal bereikbare banen. Vooral in de zuidelijke grensregio's met Noord-Rijn Westfalen en België, waar stedelijke gebieden dicht bij de grens liggen, is de potentie van de grensoverschrijdende arbeidsmarkt groot. Marlet et al. (2014) becijferen dat de kans op werk aanzienlijk toeneemt wanneer grensbarrières zouden wegvallen.

De redenering is dat extra banen in buurregio's bereikbaar worden die nu niet in beeld zijn wanneer alleen naar Nederland wordt gekeken. De extra bereikbare banen zijn absoluut gezien het meeste in Zeeuws-Vlaanderen (extra 600 duizend banen) en Zuid-Limburg (extra 740 duizend banen), maar ook Oost-Groningen (extra 120.000 banen) en Zuidoost Drenthe (extra 145.000 banen) profiteren.² Volgens de modelberekeningen zal de werkloosheid dan navenant kunnen dalen. In een studie van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) samen met het CBS wordt dit beeld bevestigd.³ Uitgaande van het aantal banen in grensregio's en de maximaal acceptabele reisafstand, zijn de huidige pendelstromen slechts 5% van wat 'in theorie' mogelijk is. Voor Nederlanders die in Duitsland of België werken is dit zelfs maar 2% van wat 'in theorie' mogelijk is. Beide studies laten in essentie zien dat wanneer landsgrenzen worden 'weggedacht', vanuit grensregio's meer banen kunnen worden bereikt dan vanuit een puur nationaal perspectief wordt aangenomen.

In gesprekken met professionals in de grensoverschrijdende bemiddelingspraktijk wordt dit beeld bevestigd. Professionals zien veel kansen en mogelijkheden in Duitse en Belgische grensregio's voor Nederlandse (werkloze) werkzoekenden. Er wordt vaak melding gemaakt van openstaande vacatures en personele schaarste bij werkgevers over de grens. Deze arbeidsmarktpotentie is ook de directe aanleiding voor een begin 2016 door het Ministerie van SZW goedgekeurd en financieel ondersteund Interprovinciaal Sectorplan Grenzenloos Werken van FNV, CNV, VNO-NCW, MKB Nederland, UWV, VNG en de Nederlandse grensprovincies.⁴ Het omgekeerde, kansen voor Duitse werkzoekenden om in Nederland te werken, wordt nauwelijks in de beschouwing getrokken.

Het is waar dat de werkloosheid in vooral Duitse grensregio's en in iets mindere mate de Belgische grensregio lager is dan aan de Nederlandse kant. In 2014 ligt het werkloosheidspercentage in Noord, Oost en Zuid Nederland tussen de 7,1% en 8,0%, in Nedersaksen, Noordrijn-Westfalen en het Vlaamse gewest respectievelijk 4,6%, 5,6% en 5,1%. Maar dat is niet altijd zo geweest. Van 1999 tot 2008 lag de werkloosheid in Nederland(se grensregio's) en in het Vlaams gewest aanzienlijk lager dan in de grensregio's in Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen. Begin 2000 werd zelfs het potentieel aan niet-werkende werkzoekenden in Duitse grensre-

² Marlet, G., A. Oumer, R. Ponds en C. Van Woerkens (2014). *Groeien aan de grens: de kansen van EU-REGIO's*. Nijmegen: VOC Uitgevers; VNG (2015). *Investeren in grensregio's is investeren in de toekomst*. Den Haag.

³ Weterings, A. et al. (2015). *Arbeidsmarkt zonder grenzen*. PBL/CBS.

⁴ <https://www.grenzenloos-werken.eu/> Geraadpleegd op 14 juni 2016.

gio's genoemd om knelpunten op de Nederlandse arbeidsmarkt te verlichten.⁵ Vanaf 2008 kantelt deze trend en loopt de werkloosheid in de Duitse grensregio's terug en loopt de werkloosheid in Nederlandse grensregio's op. De werkloosheid in het Vlaams gewest is redelijk constant en in 2014 in lijn met de Duitse grensregio's. Demografische krimp en vergrijzing illustreren enerzijds de zwakke sociaaleconomische situatie in grensregio's, anderzijds is de verwachting dat door een vervangingsvraag op de arbeidsmarkt de vraag om personeel de komende jaren in grensregio's zal toenemen. Dit geldt voor zowel de Nederlands, Duitse als Belgische grensregio's. Het lijkt erop dat de Duitse grensregio's iets meer of iets eerder met vergrijzing en ontgroening van de bevolking te maken hebben dan de Nederlandse en Belgische grensregio's. Zowel de bruto als de netto participatiegraden liggen in de Duitse grensregio's hoger dan in Nederland en in België. Wat vandaag de dag aan arbeidsmarktknelpunten wordt ervaren, kan echter in de nabije toekomst helemaal anders liggen.

Voor de korte termijn geven deze constatering een positief gevoel van mogelijkheden om Nederlandse (werkloze) werkzoekenden kansen op werk te bieden en een gevoel van urgentie om slagvaardig te zijn. Deze arbeidsmarktpotenties stimuleren bestuurlijke en beleidsaandacht voor het bevorderen van grensoverschrijdend arbeidsmarktbeleid.

Definitie en omvang van pendel

Volgens de officiële EU-definitie is een grensarbeider iemand die werkzaamheden al dan niet in loondienst verricht in een lidstaat maar die woont in een andere lidstaat waarnaar hij in beginsel dagelijks of ten minste eenmaal per week terugkeert. In de praktijk komen echter vele juridische en economische vormen voor, waarbij voor kortere en langere tijd in andere landen wordt gewerkt dan gewoond: loondienst, detachering en uitzendarbeid en (zelfstandig) ondernemerschap. Zowel in het vrije verkeer van personen (arbeids- en woonmigratie) als in het vrije verkeer van diensten (detacheringsbureaus, uitzendbureaus, ondernemerschap) zijn vele verschijningsvormen mogelijk die ieder voor zich gehouden zijn aan specifieke vormen van nationale wet- en regelgeving als het gaat om arbeidsvoorwaarden, loonbelasting, sociale premies en andere voorzieningen. Van belang is dat bij het vrije verkeer van personen het werklandbeginsel geldt. Dat betekent dat het uitgangspunt is dat mensen vallen onder de sociale wetgeving van het land waarin men werkt. Bij het vrije verkeer van diensten geldt in veel gevallen het oorsprongslandbeginsel.

⁵ Nekkers, G.J.A. en A. de Grip (2001). Limburgs arbeidsaanbod gestimuleerd. *ESB*, 86, 4306, pp. 376-278.

Het werklandbeginsel en het oorsprongslandbeginsel bepalen dat mensen onder de wetgeving van één land vallen. Daar is men sociaal verzekerd en worden de premies betaald. Welk land dat is, wordt geregeld in aanwijsregels en belastingverdragen en wordt onder meer bepaald door of men in meer dan één land gedurende een jaar werkt, de duur van de werkgelegenheid, waar het (uitzend)bedrijf (of de nevenvestiging van het bedrijf) is gevestigd en/of er al dan niet sprake is van detachering, of men werkzaamheden als zelfstandige verricht en specifieke uitzonderingsregels (voor overheidspersoneel, internationaal luchtvaartverkeer).

De verschillende juridische verschijningsvormen waarin grensarbeid zich voor kan doen compliceren de mogelijkheid om statistisch een scherp beeld te krijgen, omdat mensen in verschillende nationale registratiesystemen terecht komen. Eenvoudig gezegd: we hebben geen actueel cijfermatig beeld van omvang en kwalificaties van grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit in al haar variaties. De standaardmethode waarop statistische bureaus grenspendel meten is door te kijken of personen ook daadwerkelijk wonen in het land waar belasting wordt betaald. Is dat niet het geval dan nemen we aan dat er sprake is van pendel waarbij de nationaliteit van de persoon in kwestie het land van herkomst bepaalt. Doordat op een willekeurig peilmoment wordt gemeten, is al helemaal niet na te gaan of die persoon iedere week huiswaarts keert. Omdat bij ondernemerschap, en vormen van detacheringen en uitzendarbeid, het oorsprongslandsbeginsel geldt, en men dus niet in het werkland belasting hoeft te betalen, blijven deze vormen van grensarbeid onder de radar. Kortom, de officiële pendelstatistieken laten vermoedelijk maar een fractie zien van het grenseconomisch verkeer.

Niettemin, deze officiële statistieken laten zien dat de inkomende pendel in Nederland vanuit Duitsland en België (in 2012 respectievelijk 40.000 en 35.000 personen) vele malen groter is dan de uitgaande pendel van Nederland naar Duitsland en België (in 2012 respectievelijk 8.500 en 8.000). Wat verder opvalt is dat de inkomende pendel voor ongeveer de helft bestaat uit personen met de Nederlandse nationaliteit. Woonmigratie speelt voor Nederlanders een grote en belangrijkere rol dan voor Duitsers en Belgen.

Over de pendelaars zelf is weinig bekend. Alleen geslacht, soms de leeftijd en de sector waarin men werkt. Vanuit de Nationale statistische bureaus wordt geen informatie verschaft over opleidingsniveau- of richting of over het beroep in kwestie. Er is op basis van grensoverschrijdende statistieken feitelijk niet vast te stellen wat de kwalificaties zijn van de pendelaar, noch van de baan. Een extra complicatie is dat vanuit nationale registraties wel de werklocatie bekend is, maar niet de

woonlocatie. We kunnen dus niet vaststellen wat de feitelijke afstanden zijn die door pendelaars worden afgelegd.

Structurele grensoverschrijdende statistieken kunnen alleen door samenwerking tussen landelijke statistische bureaus worden opgesteld. Ondanks herhaaldelijke pleidooien en bestuurlijke afspraken voor een betere informatievoorziening, heeft tot op heden het opstellen van grensstatistieken geen prioriteit.

- **AANBEVELING:** COÖRDINEER DE (INTERNATIONALE) INFORMATIEVOORZIENING (DEFINITIES, REGISTRATIES, UITWISSELING EN MONITORING) EN ZORG VOOR EEN EMPIRISCHE BASIS VOOR GRENSVRAAGSTUKKEN EN ARBEIDSMARKTKNELPUNTEN

Belemmeringen

Er bestaat grote overeenstemming over de belemmeringen en obstakels waar werkzoekenden tegenaan lopen wanneer ze over de grens willen werken. In de eerste plaats zorgen de verschillende verschijningsvormen van grensarbeid gekoppeld aan verschillende nationale belasting-, sociale zekerheids- en pensioenarrangementen, niet alleen voor hoge transactie- en informatiekosten, het maakt het ook lastig een individuele winst- en verliesrekening te maken.

- **AANBEVELING:** HARMONISEER WET- EN REGELGEVING VOOR ZOVER MOGELIJK

Dit is de belangrijkste reden waarom regionale grensinformatiepunten worden ingericht en waarom geïnvesteerd is in de inrichting van webplatforms waar mensen informatie kunnen halen. Diplomawaardering en taal- en cultuurverschillen worden eveneens veelvuldig genoemd. Dat deze knelpunten vormen is duidelijk, de omvang waarin deze zich manifesteren is onduidelijk. Hoewel er veel anekdotische bewijslast is voor de geconstateerde knelpunten, ontbreken systematische overzichten over de omvang waarin knelpunten voorkomen

- **AANBEVELING:** DRAAG ZORG VOOR EENDUIDIGE WAARDERING VAN DIPLOMA'S

Wat opvalt bij de belemmeringen, is het exogene karakter: de belemmering ligt buiten de persoon, een werkzoekende of werkgever, die een grensoverschrijdende relatie aan wil gaan. Er lijkt veel minder aandacht te zijn voor endogene verklaringen: oorzaken die in de persoon liggen en waarmee de actor zelf een belemmering op werpt. Het kan bij dit laatste gaan om zoekgedrag en taalbarrières van werkzoekenden en wervings- en selectiegedrag van werkgevers.

- **AANBEVELING:** HEB AANDACHT VOOR PERSOONSGEBONDEN FACTOREN BIJ WERKZOEKENDEN EN WERKGEVERS

Waar ook niet veel over bekend is, zijn de in de arbeidsmarkt gelegen factoren zoals verschillen in arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden. Hier is geen systematisch onderzoek naar gedaan en kennis hierover zou de discussie over grensarbeid kunnen verdiepen.

- **AANBEVELING:** BRENG OP EENUIDIGE WIJZE DE KENMERKEN VAN DE ARBEIDSMARKT IN GRENREGIO'S IN BEELD

Beleidsactiviteiten en -instrumenten

Grensarbeid is één van de vele aspecten waarop in grensregio's wordt samengewerkt. Andere zijn: economie, veiligheid, infrastructuur, toerisme enz. Zowel voor grensarbeid als grenssamenwerking bestaan verschillende bestuurlijke en beleidsstructuren, op zowel landelijk, regionaal/provinciaal en lokaal niveau. Dat maakt grensoverschrijdend beleid weinig transparant. Bovendien is het lastig de juiste probleemeigenaren te vinden. We hebben de indruk dat coördinatie tussen de verschillende bestuurlijke lagen en de verschillende regio's onderling zou kunnen worden verbeterd, zowel in Nederland als in grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden.

- **AANBEVELING:** DRAAG ZORG VOOR AFSTEMMING TUSSEN BREDE EURREGIONALE SAMENWERKING EN REGIONALE ECONOMISCHE EN ARBEIDSMARKTVRAAGSTUKKEN VOOR DE MIDDELLANGE TERMIJN. INVESTEER IN GEZAMENLIJKE GEBIEDSANALYSES, OPGAVEN EN BELEIDSMATREGELEN

Op dit moment wordt door de Actiegroep Grensoverschrijdende Economie en Arbeidsmarkt gewerkt aan een concreet Actieboek om geïnventariseerde belemmeringen tegen te gaan. In de praktijk worden diverse interventies ingezet om werkzoekenden te plaatsen op vacatures in Duitsland en België. Deze interventies kennen vele vormen: banenmarkten, grensoverschrijdende vacaturebesprekingen, intensieve klant-werkzoekende begeleiding, scholing en informatie & advies. Het Sectorplan Grenzenloos Werken ondersteunt financieel bij om- en bijscholing, taalcursussen, internationale diplomawaardering, elders verworven competenties en extra begeleiding en bemiddeling. Wat opvalt is dat veel van deze activiteiten en instrumenten niet specifiek zijn voor grensarbeid. Veel van deze activiteiten behoren tot het standaard re-integratierepertoire van UWV en gemeenten: informatievoorziening, intensieve begeleiding, scholing, vacatureuitwisseling enz. Het belangrijkste verschil is het accent dat gelegd wordt

op taal, cultuur, diplomawaardering en het inzichtelijk maken van de winst- en verliesrekening wanneer iemand door het werken in buitenland te maken heeft met verschillen in wet- en regelgeving op lonen, belastingen, sociale zekerheid enz.

- **AANBEVELING:** INVESTEER IN REGIONALE NETWERKEN MET ARBEIDSBEMIDDELINGSINSTANTIES, ONDERWIJS, ONDERNEMERS EN KENNISINSTELLINGEN, STIMULEER TAALONDERWIJS

De inzet in de regio is afhankelijk van regionale initiatieven, mede door de wijze van financiering via Europese Interreg-gelden. Interreg is de belangrijkste financiële bron voor grensactiviteiten. Er is geen aparte nationale financiering voor grensarbeid en –re-integratie, behoudens het Sectorplan Grenzeloos Werken.

De focus op grensactiviteiten hangt af van persoonlijke voorkeuren en netwerken van lokale en regionale professionals. Grensactiviteiten zijn niet structureel ingebed in de werkwijze, management-rapportagesystemen en cultuur van gemeenten, UWV en andere stakeholders. Voor het UWV geldt dat de huidige prestatie-indicatoren op gerealiseerde plaatsingen geen stimulans zijn om capaciteit in te zetten op grensbemiddeling, omdat het een grote inspanning vraagt van medewerkers met een beperkt plaatsingsresultaat. Capaciteit is zeer beperkt beschikbaar in de uitvoering voor het bieden van face-to-face dienstverlening; deze capaciteit is beperkt vanuit zowel vanuit de ‘reguliere’ UWV dienstverlening als vanuit de Europese netwerkorganisatie voor bemiddelingsdienstverlening EURES (European Employment Services). Gemeenten hebben vanuit de Participatiewet weliswaar belang om werkloze werkzoekenden te bemiddelen, maar niet de financiële middelen om dat in grensregio’s mogelijk te maken.

- **AANBEVELING:** FACILITEER STRUCTUREEL UITVOERINGSORGANISATIES (UWV, GEMEENTEN) MET FINANCIËLE MIDDELEN VOOR GRENSBEMIDDELING

Feitenbasis

Wat iedere keer opvalt, is dat een feitenbasis ontbreekt. Zowel voor wat betreft de grensoverschrijdende arbeidsmarktvaagstukken, de grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit als van ingezette grensoverschrijdende beleidsinterventies zoals bemiddelingen, ontbreken actuele, betrouwbare en regio- en landenvergelijkbare statistieken. Er ontbreekt bijvoorbeeld een grensregio vergelijkend overzicht van aantallen en kwalificaties van vacatures. Hetzelfde geldt voor werkloosheid- en inactiviteit, aard en kwalificaties van de beroepsbevolking enz.

De pendelstatistieken die zijn berekend, zijn een zeer grove benadering en indicatie van de feitelijke arbeidsmobiliteit. Ze zijn gebaseerd op één peilmoment in de tijd en op basis van een vergelijking van werk- en woonlocatie. Achtergrondinformatie van arbeidsmobielen (geslacht, leeftijd, onderwijsniveau) en over de werkplek (beroep, salaris, bedrijf) ontbreken. Ook over de juridische tussenvormen (detacheringen, uitzendconstructies enz.) ontbreken overzichten.

In de praktijk worden grensoverschrijdende bemiddelingen en –interventies nauwelijks (gestructureerd) vastgelegd en gemonitord. Er is landelijk geen beeld van het aantal grensoverschrijdende bemiddelingen, al dan niet via gemeentelijke re-integratie inspanningen. Daardoor is niet vast te stellen wat de (financiële) omvang is van de inspanningen gericht op grensarbeid. Het is ook niet vast te stellen welke interventies en beleidsinspanningen bijdragen aan succesvolle en duurzame bemiddeling.

- **AANBEVELING:** RICHT EEN LANDELIJKE MONITORING IN VAN INTERVENTIES EN INZET VAN MIDDELEN OP KLANTNIVEAU

- **AANBEVELING:** ZORG VOOR EEN LERENDE OMGEVING WAARIN UITVOERING EN KENNISONTWIKKELING HAND IN HAND GAAN EN DRAAG ZORG VOOR EVIDENCE-BASED BELEID EN EVALUATIES

Het gebrek aan grensregio-overstijgende statistieken wordt bestuurlijk erkend, maar leidt tot op heden niet tot substantiële financiële ondersteuning voor de inrichting van een gezamenlijk grensoverschrijdende monitoring van economie, arbeid en grensbewegingen.

1.3. Beleidsimplicaties

De bevindingen, en in het bijzonder het ontbreken van een feitenbasis, terwijl er wel veel inzet – financieel en menskracht - wordt gepleegd op grensarbeid en grensoverschrijdende bemiddeling en samenwerking, toont bij uitstek de zwakke ‘technologie’ in beleidsinterventies in grensregio’s. Het is lastig te identificeren welke beleidsinterventies tot welk resultaat leiden. Kennis daarover is nodig in verband met de effectiviteit en doelmatigheid van handelen en nut- en noodzaak van overheidsinvesteringen. Zonder kennis over wat werkt en wat niet, neigt beleid al snel tot beleidshomeopathie, waarbij we de werkzame stoffen niet kunnen waarnemen.⁶

⁶ Leeuw, F. de (2008). *Gedragmechanismen achter overheidsinterventies en rechtsregels*. Oratie. Universiteit van Maastricht.

Deze constatering blijkt zeer hardnekkig gezien de onderzoeksliteratuur die in de afgelopen twintig jaar is verschenen. Om voor nu en in de toekomst meer houvast in deze thematiek te krijgen, lijken ons drie hoofdzaken van belang.

1. Het is van belang om te zorgen voor een empirische basis op basis waarvan we kunnen vaststellen wat waar is en wat niet. Wat zijn de kenmerken van de grensoverschrijdende arbeidsmarkt? Wat zijn omvang en kwalificaties van aanbod en vraag aan beide kanten van de grens? Wat zijn de arbeidsmarktproblemen en welke mogelijkheden zijn er om dit via meer grenspendel op te lossen? Hoe ziet de grensoverschrijdende economie er verder uit in termen van handelsrelaties en koopgedrag van burgers? Wat zijn de aantallen arbeidsmobiliteitsbewegingen in de grenseconomie, waarbij niet alleen naar pendel, maar ook naar uitzendconstructies, detacheringen e.d. wordt gekeken en naar woonmigranten die terugpendelen? De conclusie is dat we eigenlijk te weinig weten over de grensarbeidsmarkt en -economie waardoor beeldvorming, retoriek en ceremonieel gedrag het beleidsdiscours gaan overheersen.

2. Het is van belang realistisch te zijn in de mogelijkheden om te interveniëren en op zijn minst te zorgen voor evidence-based evaluaties van huidige beleidsinspanningen. Er is op dit moment geen monitoring van inspanningen op het terrein van opleidingen, bemiddelingen en andere inspanningen gericht op grensmobiliteit. Daardoor is het niet mogelijk om de effectiviteit en efficiëntie van het beleid te beoordelen en best practices te identificeren.

3. Grensoverschrijdend arbeidsmarktbeleid is per definitie tweezijdig. Iedere andere invalshoek, bijvoorbeeld eenzijdige inspanningen vanuit Nederland om werkzoekenden in Duitsland geplaatst te krijgen, gaat mank aan gebrek aan gezamenlijk belang. Het feit dat op dit moment meer Duitsers en Belgen in Nederland werken dan andersom, roept de vraag op aan welke kant van de grens het probleem van de moeilijk te vervullen vacatures en/of de inzetbaarheid van werkzoekenden het grootst is. Misschien is het juist realiteit dat Duitsers en Belgen Nederlandse werklozen van de arbeidsmarkt verdringen. Dan hebben we te maken met een nog groter vraagstuk, namelijk dat van een ruimtelijke misfit tussen beschikbare mensen en de vraag van de arbeidsmarkt. Alleen door een gezamenlijke benadering van grensoverschrijdende arbeidsmarkten kunnen dit soort vraagstukken inzichtelijk worden gemaakt.

Deze algemene beleidsimplicaties kunnen we aanvullen met aanbevelingen voor de verschillende niveaus waar grenssamenwerking en -arbeid op de beleidsagenda staan.

Tabel 1.1 Beleidsimplicaties Werken aan de grens.

Algemene beleidsimplicaties	<ul style="list-style-type: none"> • Zorg voor een empirische basis voor grensvraagstukken, arbeidsmarktknelpunten, enz. • Zorg voor evidence-based evaluaties • Investeer in wederkerigheid en gezamenlijke belangen. Beschouw de grensregio's als een functioneel gebied
Voor het landelijke niveau	<ul style="list-style-type: none"> • Coördineer (internationale) informatievoorziening (definities, registraties, uitwisseling en monitoring) • Harmoniseer wet- en regelgeving voor zover mogelijk • Faciliteer structureel uitvoeringsorganisaties (UWV, gemeenten) met financiële middelen voor grensbemiddeling • Richt een landelijke monitoring in van interventies en inzet van middelen op klantniveau
Voor het regionale niveau	<ul style="list-style-type: none"> • Draag zorg voor afstemming tussen brede Eurregionale samenwerking en regionale economische en arbeidsmarktvraagstukken voor de middellange termijn. Investeer in gezamenlijke gebiedsanalyses, opgaven en beleidsmaatregelen • Investeer in regionale netwerken met arbeidsbemiddelingsinstanties, onderwijs, ondernemers en kennisinstellingen, stimuleer taalonderwijs • Zorg voor een lerende omgeving waarin uitvoering en kennisontwikkeling hand in hand gaan en draag zorg voor evidence-based beleid en evaluaties
Voor het lokale niveau	<ul style="list-style-type: none"> • Wees realistisch in de kansen op de grensoverschrijdende arbeidsmarkt • Zorg voor inbedding in regionale beleidskaders en –netwerken

Voor het nationale niveau geldt dat de Rijksoverheid, VNG, UWV en werkgevers- en werknemersorganisaties een coördinerende en faciliterende rol hebben. Het gaat vooral om coördineren en afstemmen van informatievoorziening en als het gaat om de nationale overheid, vooral financiële ondersteuning en waar mogelijk harmonisering van wet- en regelgeving met buurlanden. De roep om financiering is snel gedaan, maar dient in dit geval als erkenning voor het feit dat grensoverschrijdende bemiddelings- en re-integratieactiviteiten voorbij het projectmatige stadium moeten komen. Als we grensarbeid serieus nemen, dan zal dat ook uitgedrukt moeten worden in middelen om grensbemiddeling en re-integratie te professionaliseren.

Voor het regionale niveau geldt dat in de huidige institutionele context de verantwoordelijkheid voor arbeidsmarktbeleid en re-integratie is neergelegd in arbeidsmarktregio's en bij gemeenten. Voor regionaaleconomische vraagstukken is de regio (vaak provincies) het niveau waarop strategie, inzet van (Europese) middelen en uitvoering bij elkaar komt. Dat betekent dat arbeidsmarktregio's of provincies natuurlijke platforms zijn waarop met buurregio's gebiedsanalyses en toekomstplannen voor de middellange termijn opgesteld kunnen worden. Deze gebieds-

analyses en toekomstplannen kunnen vervolgens richtinggevend zijn voor de lokale activiteiten van UWV en gemeenten op het terrein arbeidsbemiddeling en re-integratie.

Voor het lokale niveau geldt dat deze activiteiten moeten worden ingebed in regionale beleidskaders en –netwerken. Dat vergroot de samenhang en verkleint de willekeur in activiteiten van lokale actoren.

1.4. Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken gaan we achtereenvolgens in op de verschillende deelonderwerpen die hiervoor aan de orde zijn geweest. In hoofdstuk 2 gaan we op theoretisch-conceptuele vraagstukken, waaronder definitiekwesties en theoretische perspectieven op grenssamenwerking. Het derde hoofdstuk geeft een sociaaleconomische schets van de grensregio's met de buurlanden Duitsland en België. Hoofdstuk 4 gaat in op de aantallen en stromen grenspendelaars en gaat in op methodologische problemen bij het meten van grensarbeid. In het vijfde hoofdstuk staan de bemmeringen en beleidsinterventies centraal. De bijlagen bevatten achtergrondinformatie waaronder een korte notitie van het CBS over problemen bij het samenstellen van statistieken over grensoverschrijdende arbeid.

2. Perspectieven op grensarbeid

2.1. Inleiding

In dit hoofdstuk kijken we met een meer theoretische bril naar de grens. We onderscheiden daarbij twee perspectieven die we ook in de praktijk kunnen waarnemen. In het individuele perspectief staat de individuele arbeidsmobiliteit centraal, zijn of haar kansen op werk, de keuze voor een woonplek en zijn of haar motieven om over de grens werk te zoeken of juist niet. Ofwel, grensarbeid in relatie tot de grensoverschrijdende arbeidsmarkt. Het is dit perspectief dat centraal staat in beleidsinspanningen gericht op grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling en vacaturevervulling van werkzoekenden en waarvoor in 1993 door de Europese Commissie het Europese netwerk van grensoverschrijdende openbare arbeidsbemiddelingsdiensten EURES is opgericht.⁷ Voor Nederland wordt de EURES-dienstverlening door het UWV uitgevoerd. We zouden het individuele perspectief ook wel het sectorperspectief kunnen noemen, omdat hier vanuit een specifieke invalshoek, namelijk grensarbeid en arbeidsmobiliteit, naar de grens wordt gekeken.

In het gebiedsperspectief staat de grenssamenleving in al haar facetten centraal en is de persoon een van de factoren van betekenis voor de ontwikkeling van de grenseconomie naast talrijke andere zaken als infrastructuur, bedrijvigheid, openbaar vervoer, toerisme, rampenbestrijding en governance. Dit gebiedsperspectief staat centraal in grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking in onder meer de zeven EUREGIO's die Nederland met Duitsland en België telt. Het gebiedsperspectief is onder meer de focus van het Europese Interreg-programma.

Voor beide perspectieven geldt dat vrij verkeer van personen, goederen en diensten als voorwaarde wordt gezien voor marktwerking, regionaal economische groei, innovatie en werkgelegenheid. Dat is de grondslag voor interne marktwerking in de Europese Unie en de achterliggende motivatie voor juridische verdragen als het Verdrag van Maastricht (1992) en het Schengenakkoord (1985). De gedachte hierachter is dat zo arbeidstekorten in het ene land opgevuld kunnen worden door werkloze werknemers uit andere landen. De juiste persoon op de juiste arbeidsplek, of het nou gaat om lokale of om Europese arbeidsmarkten.⁸ Daarnaast zorgt een open Europese arbeidsmarkt voor veerkracht van de econo-

⁷ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-96-89_nl.htm Geraadpleegd op 6 juni 2016.

⁸ SER (2014). *Arbeidsmigratie*. Den Haag: SER.

mie en mogelijkheden voor specialisatie van Europese regio's. Langs deze weg wordt het competitief voordeel van Europa als geheel groter.⁹ Zeker in het licht van lange termijn demografische transitie van vergrijzing en ontgroening en de daarmee veronderstelde arbeidstekorten is arbeidsmigratie een vermoedelijke levensader voor de Europese economie.

Wat in zijn algemeenheid geldt voor arbeidsmigratie tussen landen, geldt voor grensregio's in het bijzonder. Arbeidsmarktfricties, regionaal economische groei, innovatie en demografische transitie komen allen voorbij als motief voor de versterking van grensoverschrijdende samenwerking. In het kabinetsstandpunt over grensoverschrijdende arbeid van 2014 wordt een 'toenemende aandacht voor grensoverschrijdende arbeid' gesignaleerd vanwege de 'hoog opgelopen werkloosheid in Nederland, terwijl er aan de Duitse zijde van de grens vacatures zijn die ook door Nederlandse werkzoekenden kunnen worden opgevuld'.¹⁰ Het kabinet reageert daarmee op een advies van een Nederlands-Duitse stuurgroep gericht op aanbevelingen om de grensoverschrijdende arbeidsmarkt te bevorderen. De stuurgroep stelt dat 'zoveel mogelijk praktische belemmeringen voor potentiële grensarbeiders moeten worden weggenomen' omdat het gezamenlijke belang is 'om de ontwikkeling van de grensregio's, die vaak een bovengemiddeld hoog percentage werklozen kennen, verder te bevorderen en de gemeenschappelijke kansen optimaal te benutten'.¹¹

Arbeidsmarktfricties zijn ook het voornaamste motief van het Secretariaat-Generaal van de Benelux (2014) in haar aanbevelingen aan het Comité van Ministers voor een beter functionerende grensoverschrijdende arbeidsmarkt.¹² Maar zij gaat een stap verder door te stellen dat de potentiële betekenis van grensarbeid voor gebieden aan de grens groot is en naar verwachting verder zal groeien, omdat de economieën van de Benelux in toenemende mate verweven raken. Het bevorderen van grensarbeid zou de economische potenties van deze gebieden kunnen verhogen. Beide motieven, zowel het oplossen van fricties op de arbeidsmarkt als de bijdrage van arbeidsmobiliteit aan innovatie en duurzame en inclusieve groei, komen op hun beurt voor in de adviezen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2013), het Comité van de Regio's (2013) aan de Europese Commissie, de Vereniging van Europese Grensregio's

⁹ Holtslag, J.W., M. Kremer en E. Schrijvers (red.) (2012). *In betere banen: De toekomst van arbeidsmigratie in de Europese Unie*. Den Haag: WRR: p. 13.

¹⁰ Ministerie van Sociale Zaken en werkgelegenheid (2014). *Kabinetsreactie advies Grensoverschrijdende arbeid, d.d. 13 juni 2014*. Den Haag. Vgl. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2015). *Voortgangsbrief Grensoverschrijdende Arbeid, d.d. 3 februari 2015*. Den Haag.

¹¹ Bruls, H.M.F. (2013). *Advies wegnemen praktische belemmeringen bij grensoverschrijdende arbeid*.

¹² Secretariaat-Generaal voor de Benelux (2014). *Banen door mobiliteit over de grens*. Luxemburg.

(Association of European Border Regions, AEBR), de OECD en de Europese Commissie.¹³

De politieke en beleidsmatige aandacht voor grensarbeid in grensregio's staat in schril contrast met de feitelijke kennis over grensbewegingen, grenseconomieën en arbeidsmobiliteit in grensgebieden, of het nou de Nederlandse, de Europese of grensgebieden buiten Europa zijn. Weliswaar zijn Kansensatlassen voor zeven Nederlandse grensregio's opgesteld die de potentie van grensoverschrijdende arbeidsmarkten inschatten en becijferen, maar deze geven nauwelijks feitelijke informatie over aantallen grensarbeiders, vacatures, fricties op de arbeidsmarkt en verwevenheid van economieën.¹⁴ Dat neemt niet weg dat de Kansensatlassen de beleidsmatige interesse voor vooral uitgaande pendel fors lijken te hebben aangewakkerd.¹⁵

Wat het vraagstuk compliceert is dat er verschillende perspectieven zijn afhankelijk van welke vraag centraal staat, zoals: Staan grenzen arbeidsmobiliteit en economische samenwerking in de weg? Hoe kunnen grenzen worden beslecht? Zijn voor- en nadelen van samenwerking voor beide grenspartners wel evenwichtig, profiteren beide kanten of zijn belangen juist tegengesteld? Waarom is de integratie tussen sommige regio's verder dan in andere? Over deze en vele andere vragen wordt volop getheoretiseerd, maar blijven heldere, empirisch onderbouwde antwoorden vooralsnog uit.

2.2. Grensarbeid: het individuele perspectief

Definiëring en afbakening

Volgens de officiële EU-definitie is een grensarbeider eenieder die werkzaamheden al dan niet in loondienst verricht in een lidstaat, maar die woont in een andere lidstaat waarnaar hij in beginsel dagelijks of ten minste eenmaal per week terugkeert.¹⁶ Het feit dat werken en wonen in twee verschillende landen is gesitueerd maakt dat er eerder sprake is van grensmobiliteit en -pendel dan van migratie, immers in het

¹³ Langhorst, A. (2014). *Kansen aan de grens*. Den Haag: VNG; Comité van de Regio's (2013). *Grenswerkers – Stand van Zaken na 20 jaar interne markt: problemen en vooruitzichten*. Brussel; Association of European Border Regions (2012). *Information services for Cross-Border workers in European Border Regions*. Gronau; OECD(2013). *Regions and innovation: collaborating across borders*. Paris:OECD. European Commission (2016). *Overcoming obstacles in Border Regions*. Brussels.

¹⁴ De zeven kansensatlassen zijn te vinden via: <http://www.atlasvoorgemeenten.nl/product-informatie/115-atlas-van-kansen>. Voor de overkoepelende rapportage, zie: Marlet, G., A. Oumer, R. Ponds en C. Van Woerkens (2014). *Groeien aan de grens: de kansen van EUREGIO's*. Nijmegen: VOC Uitgevers.

¹⁵ Schuurmans, H. (2015). *Investeren in de grensregio's is investeren in de toekomst*. Den Haag: VNG.

¹⁶ Verordening (EG) Nr. 883/2004 (artikel 1.F).

laatste geval is eveneens sprake van vestiging in het werk- of bestemmingsland. In de praktijk zijn de scheidslijnen minder sterk, wat onder meer wordt veroorzaakt door de vele verschijningsvormen (arbeidscontracten, detacheringen, uitzendconstructies) van grensarbeid en arbeidsmigratie. Vele vormen van arbeidsmigratie en grensarbeid zijn tijdelijk en behelzen seizoenswerk: Poolse werknemers die in de glas- en tuinbouw werken, Nederlandse studenten die druiven plukken in Frankrijk. Na afloop van de werkzaamheden keert men huiswaarts. Omdat hier niet sprake is van wekelijks pendel is volgens de strikte definitie niet sprake van grensarbeid. Later zullen we zien dat deze temporaliteitseis het lastig maakt om langs statistische weg grensarbeid nauwkeurig te meten. Daarom wordt in bestaande tellingen eenvoudigweg gekeken of men op enig moment in een ander land werkte dan woonde.

Voor grensarbeid geldt in ons geval nog een tweede voorwaarde. We zijn namelijk alleen geïnteresseerd in bewegingen voor zover ze plaatsvinden tussen fysiek aangrenzende landen, in ons geval Duitsland en België. Hoewel werknemers wel degelijk kunnen pendelen tussen bijvoorbeeld Amsterdam en Parijs of London, en er hier dus strikt genomen sprake is van grensarbeid, tellen deze niet mee in onze beschouwing. Tot slot is de grensregio van belang. In navolging van Lundquist & Tripple (2013) definiëren we een grensregio als een regio die bestaat uit aangrenzende gebieden die behoren tot verschillende natie-staten.¹⁷ De omvang dan wel afbakening van deze grensregio is van belang voor grensarbeid. Gerber (2012) spreekt in dit verband van een catchment area – een verzorgingsgebied – om lokale vormen van mobiliteit conceptueel af te grenzen van meer drastische vormen waarop mensen zich in de ruimte kunnen verplaatsen. Onder dit verzorgingsgebied verstaat hij ‘...the smallest possible area within which inhabitants have access to both facilities and jobs’. Tabel 2.1 geeft een overzicht van verschillende vormen van geografische mobiliteit. Voor de grensoverschrijdende arbeidsmarkt zijn vooral die vormen van geografische mobiliteit van belang, waarbij een onderscheid kan worden gemaakt in dagelijkse mobiliteit, waaronder pendel, en residentiële mobiliteit. Bij deze laatste mobiliteit wordt weliswaar verhuisd, maar zonder dat van werkplek hoeft te worden veranderd. Dit kan dus ook een verhuizing zijn naar een ander land zolang het binnen het verzorgingsgebied valt. Zoals we in het vervolg zullen laten zien, blijkt bijvoorbeeld een aanzienlijk deel van de pendelaars tussen België of Duitsland en Nederland te bestaan uit in België of Duitsland woonachtige Nederlanders die in Nederland werk verrichten. Grensarbeid en pendelgedrag komt dus voor vanwege andere motieven dan arbeid, bijvoorbeeld vanwege gezinshereniging, familieomstandigheden of in het laatste geval

¹⁷ Lundquist, K.J and M. Tripple (2013). Distance, proximity and Types of Cross-border Innovation Systems: A Conceptual Analysis. *Regional Studies*, 47: 3, pp. 450-460.

woonmotieven.¹⁸ Vooral de interactie tussen de arbeidsmarkt en woningmarkt is complex omdat pendelgedrag een substituuat kan zijn voor migratie en vice versa.¹⁹

Tabel 2.1 Verschillende vormen van geografische mobiliteit.

Bron: Kaufman, 2000, aangehaald in Gerber, 2012'.²⁰

Ruimtelijk	<i>Beweging in een verzorgingsgebied (catchment-area)</i>	<i>Beweging buiten het verzorgingsgebied (catchment-area)</i>
Temporeel		
<i>Cyclisch</i>	<i>Dagelijkse mobiliteit:</i> woon-werkverkeer (pendel), boodschappen, sociale contacten	<i>Reizen:</i> vakantie
<i>Lineair</i>	<i>Residentiele mobiliteit:</i> verhuisgedrag binnen een regio die niet leidt tot een dramatische verandering van de sociale omgeving waarin men leeft (bijvoorbeeld van het centrum naar een buitenwijk)	<i>Migratie:</i> verhuisgedrag over lange afstand met substantiële verandering in sociale omgeving

Het individuele perspectief betreft de motivatie en de omstandigheden waaronder mensen bereid zijn in een ander land dan het thuisland arbeid te verrichten, dan wel zich in een land te vestigen en via pendel in een ander land te werken. Met andere woorden, het individuele perspectief gaat op zoek naar de achterliggende motieven van arbeids- en woonmigratie en beschrijft daarin de obstakels en de effecten die deze vormen van migratie hebben op persoonlijke uitkomsten.

Arbeidsmarktpotentie – omvang van het verzorgingsgebied

Hoe groot het verzorgingsgebied, en dus de grensregio, is hangt van vele facetten af. Voor grensarbeidsmarkten wordt de notie van de arbeidsmarktpotentie gebruikt. Praktisch gesproken hebben we het bij grensarbeid over grenspendel waarbij men in het ene land woont en in het andere werkt. Een hoog opgeleide internationale advocaat of wetenschapper die in Amsterdam werkt en in Berlijn of Brussel woont, en wekelijks met het vliegtuig op en neer reist, is volgens de EU definitie een grensarbeider. Dat geldt eveneens voor een bouwvakker die vlak over de grens in België woont en in Roosendaal werkt. Het voorbeeld geeft aan dat wat als een relevante of functionele arbeidsmarkt wordt beschouwd ruimtelijk

¹⁸ SER (2014). *Arbeidsmigratie*. Den Haag: SER.

¹⁹ Haas, A. and L. Osland (2014). Commuting, Migration, Housing and Labour Markets: complex interactions. *Urban Studies*, 51, 3, 463-476; Hanson, S. And G. Pratt (1988). Reconceptualizing the links between home and work in urban geography, *Economic Geography*, 64, 4, 291-321.

²⁰ Gerber, P. (2012). Advancement in Conceptualizing Cross-Border Daily Mobility: the Benelux Context in the European Union. *EJIR*, 12, 2, 178-197; Vgl: Aybak, C.M. et al. (2015). Migration, Spatial mobility, and living arrangements: an introduction, in: Aybak, C.M. eds., *Migration, Spatial mobility, and living arrangements*. Springer.

enorm kan verschillen. Hoger opgeleiden zijn mobieler, pendelen over een grotere afstand, migreren vaker en kennen een groter zoekgebied. Lager opgeleiden daarentegen kennen een kleiner zoekgebied en zijn meer georiënteerd op banen in de nabije omgeving. Het voorbeeld laat zien dat wat we als grensregio beschouwen sterk kan verschillen voor verschillende doelgroepen.

De arbeidsmarktpotentie voor grensarbeid wordt in principe door drie zaken bepaald. De eerste is de afstand die kan worden afgelegd binnen een gedefinieerde reistijd.²¹ Dit bepaalt het aantal in redelijke mate bereikbare banen. Voor de gemiddelde werknemer die in Noord-Holland of Friesland woont is grensarbeid een minder realistisch perspectief dan voor iemand die in Emmen of Heerlen woont. Dat betekent ook dat grensarbeid voor mensen die in grensgebieden wonen veel nadrukkelijker aan de orde is dan voor hen die verder van de grens af wonen. Deze reisafstand of reistijd is overigens aan erosie onderhevig wanneer werkzaamheden worden losgekoppeld van fysieke aanwezigheid op de werkplek zoals in het geval van het 'nieuwe werken' of door snellere vervoersverbindingen (bijvoorbeeld hoge snelheidstreinen).²²

Wanneer puur gekeken wordt naar het aantal bereikbare banen binnen een vooraf gedefinieerde reistijd zonder dat de landsgrens een rol speelt, dan is de arbeidsmarktpotentie van werken over de grens aanzienlijk. Marlet et al. (2014) becijferen dat de kans op werk aanzienlijk toeneemt wanneer grensbarrières wegvallen: absoluut gezien het meest in Zeeuws-Vlaanderen en Zuid-Limburg, maar ook Oost-Groningen en Zuidoost Drenthe profiteren. De werkloosheid zal dan navolgend kunnen dalen, zo luidt hun voorspelling. In een studie van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) samen met het CBS wordt dit beeld bevestigd.²³ Hier hebben de onderzoekers eerst gekeken naar het aantal banen in grensregio's. Vervolgens hebben ze gekeken naar hoeveel banen vanuit een willekeurige locatie bereikbaar zijn wanneer wordt uitgegaan van de maximaal acceptabele reisafstand. Door verder te kijken naar het feitelijke binnenlandse pendelgedrag en deze te projecteren op de grensoverschrijdende arbeidsmarkt, kan worden berekend hoeveel grenspendel we in theorie zouden mogen worden verwachten. De feitelijke grenspendel steekt daar schril bij af. De huidige pendelstromen zijn maar 5% van wat 'in theorie' mogelijk is. Voor Nederlanders die in Duitsland of België werken is dit zelfs 2% van wat 'in theorie' mogelijk is. Beide studies laten in essentie zien dat wanneer landsgrenzen worden 'weggedacht', vanuit grensregio's meer

²¹ Marlet, G. et al. (2014). *Groeien aan de grens*. VOC uitgevers. Weterings, A. et al. (2015). *Arbeidsmarkt zonder grenzen*. PBL/CBS.

²² Gerber, P. (2012). Advancement in Conceptualizing Cross-Border Daily Mobility: the Benelux Context in the European Union. *EJTI*, 12, 2, 178-197.

²³ Weterings, A. et al. (2015). *Arbeidsmarkt zonder grenzen*. PBL/CBS.

banen kunnen worden bereikt dan vanuit een puur nationaal perspectief wordt aangenomen.

In de tweede plaats wordt de potentie bepaald door de mate waarin de aard en de kwalificaties van gevraagde werkzaamheden in redelijke mate overeenstemmen met de aangeboden kwalificaties. We noemen dit de functionele arbeidsmarkt. Er kunnen nog zoveel banen bereikbaar zijn wanneer landsgrenzen worden weggedacht, wanneer de vraag en aanbod inhoudelijk niet op elkaar zijn afgestemd, dan is de arbeidsmarktpotentie puur theoretisch. Over deze functionele arbeidsmarkt weten we nauwelijks iets, uitgezonderd anekdotische verhalen dat in grensregio's veel vacatures ontstaan die door Nederlandse werkzoekenden zouden kunnen worden vervuld.

In de derde plaats wordt de arbeidsmarktpotentie (in toenemende mate) bepaald door diensten zoals detachering en uitzendconstructies. In dit geval geldt niet per se de individuele vacature en baan waarop iemand kan solliciteren, maar een aangenomen opdracht of kans die een (buitenlands) bedrijf ziet en waarop alleen door bundeling en vervoer van arbeidskrachten een adequaat antwoord kan worden gevonden. De arbeidsmarktpotentie is in dat geval een afgeleide van economische dienstverlening en handel die tussen aangrenzende landen plaatsvindt.

Resumerend, onder een grensoverschrijdende arbeidsmarkt (catchment-area) verstaan we het aantal banen dat via een acceptabele reisafstand kan worden bereikt. Een grensoverschrijdende functionele arbeidsmarkt bestaat daarentegen niet alleen uit de bereikbaarheid maar wordt ook bepaald door de mate waarin gevraagde en aangeboden kwalificaties in redelijke mate met elkaar overeenstemmen en leiden tot een efficiëntere allocatie van de factor arbeid.

Juridische verschijningsvormen

Arbeidsmigratie en grensarbeid wordt in de EU via een aantal basisbeginselen gereguleerd. Om één Europese markt te realiseren geldt het vrije verkeer van personen en diensten. Het uitgangspunt is dat iedere EU-burger zich in een ander land zowel mag vestigen als daar mag ondernemen dan wel arbeid verrichten. Zowel in het vrije verkeer van personen (arbeids- en woonmigratie) als in het vrije verkeer van diensten (detacheringsbureaus, uitzendbureaus, ondernemerschap) zijn vele verschijningsvormen mogelijk die desalniettemin gehouden zijn aan specifieke vormen van nationale wet- en regelgeving als het gaat om arbeidsvoorwaarden, loonbelasting, sociale premies en andere voorzieningen. Van belang is dat bij het vrije verkeer van personen het werklandbeginsel geldt. Dat betekent dat het uitgangspunt is dat mensen vallen onder de sociale wetgeving van het land waarin men werkt. Bij het vrije verkeer van diensten geldt in veel gevallen het oorsprongslandbeginsel.

Het werklandbeginsel en oorsprongslandbeginsel bepalen dat mensen onder de wetgeving van één land vallen. Daar is men sociaal verzekerd en worden de premies betaald. Welk land dat is wordt bepaald in aanwijsregels en belastingverdragen en of men in meer dan één land gedurende een jaar werkt, de duur van de werkgelegenheid (meer of minder dan 183 dagen per jaar), waar het (uitzend)bedrijf (of de nevenvestiging van het bedrijf) is gevestigd en/of er al dan niet sprake is van detachering, of men werkzaamheden als zelfstandige verricht en specifieke uitzonderingsregels (voor overheidspersoneel, internationaal luchtvaartverkeer).²⁴

Deze juridische verschijningsvormen maken de simpele notie van grensarbeid en grenspendel zeer complex. En dat geldt ook voor het vaststellen van individuele winst- en verliesrekeningen bij het werken over de grens. Verschillende websites leiden bezoekers door het doolhof van de regelgeving.²⁵ De verschillende juridische verschijningsvormen hebben nog een andere consequentie, namelijk dat het de mogelijkheden compliceert om statistisch een scherp beeld te krijgen van (economisch) grensverkeer omdat mensen in verschillende dienstverbanden en registratiesystemen terechtkomen.

Motieven

Er zijn verschillende theoretische kaders die het vraagstuk van de 'grens' bij grenseconomieën en grensarbeid beschrijven. In een overzichtsartikel beschrijft Van Houtum (2000) drie benaderingen: de stromen-benadering, de 'cross-border' samenwerkingsbenadering en de mensenbenadering.²⁶ Deze zijn in tabel 2.2 weergegeven. De 'flow' of stromenbenadering is afkomstig uit de economische geografie en gaat ervan uit dat de grens een barrière vormt tegen stromen, voorbeeld omdat zij de kosten van interactie verhogen.²⁷ Taalverschillen, verschillen in invoerrechten of belastingregimes leiden ertoe dat de kosten-baten afweging anders uitvallen dan wanneer de grens er niet zou zijn geweest. De 'cross-border' samenwerkingsbenadering belicht daarentegen veel meer het institutionele perspectief van bestuur, regels en de transactiekosten die gemoeid zijn met grensoverschrijdende activiteiten. De mensenbenadering tot slot benadert de grens als een sociaal construct waarbij waardenpatronen, emoties en sociale verbanden centraal worden gesteld bij de verklaring van grensoverschrijdende activiteiten.

²⁴ www.grensinfo.nl. Geraadpleegd op 6 juni 2016.

²⁵ www.grensinfo.nl; <http://startpuntgrensarbeid.benelux.int/nl/> Geraadpleegd op 6 juni 2016.

²⁶ Van Houtum, H. (2000). European perspectives on borderlands. *Journal of Borderlands Studies*, 15, 1, 57-83.

²⁷ Nijkamp, P., P. Rietveld & I. Salomon (1990). Barriers in spatial interactions and communications. *The Annals of Regional Science*, 24, 4, 237-252.

Tabel 2.2 Theoretische benaderingen in studies van grenzen en grensregio's.

Bron: Van Houtum, 2000.

Cluster	Stromen-benadering ('Flow'-benadering)	Benadering van grensoverschrijdende samenwerking ('cross-border'-samenwerkingsbenadering)	Mensenbenadering
Centrale vraag	Maken grenzen wat uit?	Grenzen maken wat uit! Hoe kunnen ze worden geslecht?	Hoe worden grenzen geconstrueerd?
Theoretisch raamwerk	Rationele keuze theorieën Locatietheorieën	Netwerkbepalingen Transactiekosten benadering	Sociaal constructivisme
Menselijke gedrag	Homo Economicus	Homo Cont(r)actis	Homo Socialis
Veronderstellingen over ruimte	Ruimte is homogeen	Grensnetten hebben missende links	Ruimte is verdeeld in affectieve en cognitieve verbanden

Rationeel keuzegedrag

De stromen-benadering en de benadering van grensoverschrijdende samenwerking kennen hun basis in rationele keuzebenaderingen als dominante verklaring voor menselijke gedrag in zoek- en matchingsprocessen op de arbeidsmarkt. De idee is dat mensen goed geïnformeerd zijn en rationele keuzes maken op basis van kosten- en batenafwegingen. Waar men woont of werkt is simpelweg een berekende keuze tussen wat het oplevert en wat er voor moet worden gelaten. Volgens de van de rationele-keuze theorie afgeleide Human Capital-benadering zullen mensen daarheen bewegen waar ze hun productiviteit optimaal te gelde kunnen maken en de loonopbrengsten maximaal zijn. Mathä & Wintr (2009) vinden hiervoor ondersteuning. Zij vinden op basis van een analyse van pendelgedrag tussen België, Frankrijk, Duitsland en Luxemburg tussen 1996 en 2003 dat grotere afstanden negatief uitwerken op pendelgedrag, maar ook dat hogere (relatieve) lonen inkomende pendelaars aantrekken terwijl hogere werkloosheid tot meer uitgaand pendelgedrag leidt.²⁸

Marktimperfecties, overheidsfalen

Volgens de rationele-keuze benaderingen worden onevenwichtigheden of ongelijke ruimtelijke uitkomsten verklaard vanuit het niet optimaal functioneren van

²⁸ Mathä, T. & L. Wintr (2009). Commuting flows across bordering regions: a note. *Applied Economic Letters*, 16, 7, 735-738.

de markt. Omdat lonen variëren met vraag- en aanbodverhoudingen én werkzoekenden en werknemers 'footloose' zijn, voorspelt de Human Capital-benadering uiteindelijk convergentie (afnemende verschillen) tussen regio's in termen van werkloosheid. Marktimperfecties kunnen dat verstoren. Gebrekkige informatievoorziening leidt er bijvoorbeeld toe dat werkgevers en werkzoekenden niet op de hoogte zijn van kansen en mogelijkheden, waardoor arbeidsmarktwerking onvoldoende tot stand komt en arbeidsmarktverschillen blijven bestaan. De 'grens' wordt in dat opzicht opgevat als marktimperfectie, als obstakel, die wanneer deze zou worden geslecht, de werking van de arbeidsmarkt ten goede zou komen. Belangrijk is dat deze factoren exogeen zijn. De obstakels liggen buiten de werkzoekenden of ondernemers die een grensoverschrijdende arbeidsrelatie zouden willen aangaan. We zullen in het vervolg veel van deze obstakels tegenkomen, want in het ondertussen omvangrijke oeuvre aan onderzoeksliteratuur is een communis opinio ontstaan dat informatieproblemen een van de belangrijkste hindernissen zijn voor grensoverschrijdende arbeid en de basis vormen voor loketten (fysiek en virtueel) om burgers te informeren over de gevolgen van grensoverschrijdende arbeid.²⁹ Een belangrijk deel van de informatieproblemen ontstaan overigens door overheidsinterventies of juist het gebrek daaraan. Zo zorgt nationale soevereiniteit in Europees verband tot verschillen in loonverhoudingen, belastingregiems, sociale zekerheidsregelgeving, zorg- en kinderopvangarrangementen en vergelijkbaarheid en accreditering van opleidingen en beroepen. En deze verschillen worden vooral in de grensregio's gevoeld.³⁰ Al met al vergroot dit Europese overheidsfalen de zoek- en matchingskosten op de arbeidsmarkt.

Onverschilligheid

Tegenover de neo-klassieke benaderingen van markt- en overheidsfalen staan ook andere verklaringskaders. Zo stellen Van Houtum & Van der Velde (2004) in de mensen-benaderingen verklaringen centraal die berusten op socio-constructivistische theorieën. De grens is een construct, een door mensen gevoelde of opgeworpen barrière die op voorhand weinig van doen heeft met de fysieke of administratieve grens. Spierings & Van der Velde (2013, 2008) maken onderscheid in rationele en emotionele verklaringskaders en introduceren het concept van de 'bandbreedte van onbekendheid' (bandwidth of unfamiliarity).³¹ Anders dan in ra-

²⁹ Unfried, M. & H. Scholtens (2013). *Van stilstand naar verandering: praktische oplossingen voor verbetering van de arbeidsmobiliteit in de grensregio*. Brussel: EIPA. Zie ook: www.grensinfo.nl en <http://startpuntgrensarbeid.benelux.int>.

³⁰ Bangma, K. (2014). *Grenseffectentoets 2014: update van de toets van april 2013*. Zoetermeer: Panteia.

³¹ Spierings, B. & M. Van der Velde (2013) Cross-Border Differences and Unfamiliarity: shopping mobility in the Dutch-German Rhine-Waal Euroregion. *European Planning Studies*, 21, 1, 5-23; Spierings, B. & M. Van der Velde (2008). Shopping, borders and unfamiliarity: consumer mobility in Europe. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 99, 4, 497-505.

tionele keuzebenaderingen zijn belemmeringen endogeen: het zijn de werkzoekenden en ondernemers zelf die de obstakels opwerpen. Mensen oriënteren zich bijvoorbeeld op gemeenschappen waar ze zich thuis voelen en die gemeenschappelijke waardepatronen hebben. Wanneer er sprake is van geringe mobiliteit dan is deze eerder op te vatten als: '...not merely a matter of failing to recognise opportunities because of existing differences, but must rather be considered as a matter of habitualised indifference towards the 'other' side, the 'market' across the border.'³² Ernste (2010: 228) spreekt in dit verband van een 'border paradox': '...where increasing cross-border integration coincides with decreasing cross-border mobility'.³³ Taal en cultuur, waaronder nationalistische opvattingen, zijn uitingvormen van deze processen van 'belonging'. Deze worden in feite belangrijker naarmate andere scheidslijnen de verschillen tussen groepen opheffen. Zo wordt de paradoxale situatie geschetst dat bij het slechten van de grenzen door de Europese eenwording door het vrij verkeer van personen en diensten, de culturele grenzen in feite scherper zijn geworden. Illustratief in dat verband is dat Bartz & Fuchs-Schündeld (2012) op basis van regionale data over 21 jaar vinden dat het Schengen-akkoord en de introductie van de Euro niet hebben bijgedragen aan meer arbeidsintegratie. De verschillen in werkloosheid tussen grensregio's zijn niet kleiner geworden in tegenstelling tot de binnenlandse verschillen.³⁴ Knotter (2014: 321) komt op basis van een historisch overzicht tot de conclusie dat: '...one feels obliged to conclude that there is no relationship between the regional incidence and development of cross-border labour and European policies to 'denationalize' borders and to stimulate the free movement of people across borders (...) A national orientation in labour market behaviour seems to be the rule'.³⁵

Resumerend

De eenvoudige gedachte dat meer grensarbeid mogelijk is wanneer we de grens wegdenken, zoals door Marlet et al. (2014) wordt betoogd, is in de woorden van Van Houtum (2015) gebaseerd op een 'eenzijdige opvatting' en 'op zijn slechtst, misleidend in zijn aanbeveling, op zijn best, weinig realistisch'.³⁶ Rationele keuze-benaderingen veronachtzamen meer sociaal-constructivistische verklaringen, die in plaats van exogene ook endogene factoren benoemen. Daarvoor hebben

³² Van Houtum, H. & M. van der Velde (2004). The power of cross-border labour market immobility. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 95, 1, 100-107, p. 105.

³³ Ernste, H. (2010). Bottom-up European integration: How to cross the threshold of indifference? *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 101, 2, 228-235.

³⁴ Bartz, K. & N. Fuchs-Schündeln (2012). The role of borders, languages, and currencies as obstacles to labor market integration. *European Economic Review*, 56, 1, 148-1163.

³⁵ Knotter, A. (2014). Perspectives on Cross-Border Labor in Europe: ' (un)familiarity' or ' Push-and-Pull'? *Journal of Borderland Studies*, 29, 3, 319-326.

³⁶ Van Houtum, H. (2015). Groeien aan de grens. Recensie. In: *S+RO*, 6 juni 2015. <http://www.sronet.nl/recensies/recensies/groeien-aan-de-grens.501918.lynkx>. Geraadpleegd op 13 april 2016.

we gezien dat grensarbeid veel verschijningsvormen heeft, afhankelijk van de juridische inpassing en de aard van de arbeidsrelatie. Deze complexiteit verhindert de mogelijkheden een statistisch beeld te krijgen van de individuele grensbewegingen op het terrein van arbeid en economie.

2.3. Grensarbeid: het gebiedsperspectief

Gebiedsperspectief

Gaat het bij de individuele benadering al snel over het arbeidsmarktperspectief, bij het gebiedsperspectief staat veel meer de regio centraal. Het gebiedsperspectief betreft de voor- en nadelen van een vrij verkeer van arbeid, goederen en diensten voor een land, een regio of een gemeente. De aanname is dat een vrij verkeer bijdraagt aan marktwerking, economische groei, innovatie. Belangrijk is dat het hier niet alleen gaat om arbeid, maar om allerlei vormen van handel, dienstverlening en economische kruisbestuiving. Of zoals het Centraal Planbureau (2015) het onlangs stelde: 'Beleid dat de grensbarrières wegneemt en de markten helpt beter met elkaar te verbinden is van groot economisch belang voor een klein land als Nederland en in het bijzonder voor Nederlandse grensregio's'.³⁷

Via wet- en regelgeving wordt getracht de voorwaarden waaronder deze marktwerking tot stand komt zo gelijk te stellen dat er sprake is van eerlijke concurrentie en een level playing field. Vrachtwagenchauffeurs uit Duitsland moeten onder dezelfde arbeidsvoorwaarden kunnen werken als Nederlandse, anders is er sprake van oneigenlijke concurrentie, verdringing en andere ongewenste neveneffecten. We zien als antwoord op de ongewenste effecten van arbeidsmigratie dat landen terughoudend zijn en voorwaarden verbinden aan het vrije verkeer van arbeid, goederen en diensten.³⁸

Een grensregio: een gedeelde fysieke ruimte die door een nationale grens wordt gescheiden

Eerder hebben we een grensregio gedefinieerd als een regio die bestaat uit aangrenzende gebieden die behoren tot verschillende natie-staten.³⁹ Grensregio's kenmerken zich door hun fysieke aangrenzendheid. We gaan er daarbij eenvoudig vanuit dat een 'grens' wordt gedefinieerd als een nationale grens. Het is in dat

³⁷ Centraal Planbureau (2015). *Grondprijzen en grensregio's: Zijn hoge grondprijzen van bedrijventerreinen een probleem voor het vestigingsklimaat van Nederlandse grensregio's?* Den Haag: CPB.

³⁸ Eurofound (2014). *Labour migration in the EU: recent trends and policies*. Luxembourg. SER (2014).

³⁹ Lundquist, K.J and M. Tripple (2013). Distance, proximity and Types of Cross-border Innovation Systems: A Conceptual Analysis. *Regional Studies*, 47: 3, pp. 450-460.

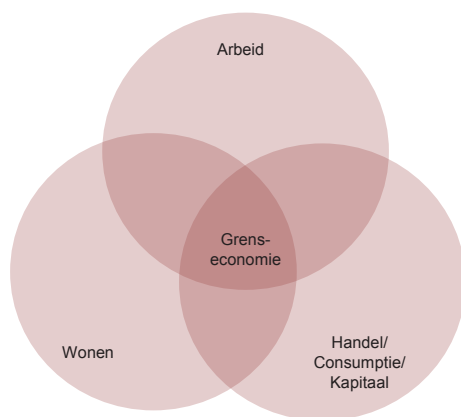
opzicht wellicht beter om te spreken van landsgrenzen. Echter een nationale grens is maar een van de vele definities die onder een grens worden verstaan en een verregaande simplificatie van landschappelijke, historische, sociaal-culturele en economische scheidslijnen die tussen en binnen landen en regio's kunnen bestaan en voortdurend in ontwikkeling zijn.⁴⁰ Later zullen we zien dat deze scheidslijnen zowel knelpunten, als het gaat om grensarbeid, als stimulators kunnen zijn, bijvoorbeeld als het gaat om woon-, toerisme- en koopgedrag.

Motieven

Grensarbeid in grensgebieden, met andere woorden, arbeidsmobiliteit en pendel is maar één van de manieren waarop regio's in economische zin van elkaar kunnen profiteren of elkaars concurrenten zijn. Andere vormen zijn woonmigratie, het bedrijven van handel door ondernemingen, consumptiegedrag van burgers en kapitaalstromen. Het belang van deze grensbewegingen zit vooral in de economische winst en de daarvan afgeleide banengroei. Wanneer Nederlandse burgers over de grens winkelen, theaters of concerten bezoeken of hun bezinetank vullen, creëren ze omzet waarvan over de grens wordt geprofiteerd, onder meer in de vorm van banengroei en ontwikkeling van vacatures. Dat kan ten koste gaan van bestedingsgedrag in de 'eigen' regio wanneer deze activiteiten substituten zijn zoals in het geval van tankstations. Een ander voorbeeld is woonmigratie wanneer mensen besluiten over de grens te gaan wonen, bijvoorbeeld vanwege belastingvoordelen, maar in het eigen land blijven werken. Zoals we nog zullen zien bestaat een belangrijk deel van de grensarbeid met België uit Nederlandse woonmigranten met een woonlocatie in België, maar een arbeidslocatie in Nederland. Arbeidsmarktmotieven lijken hier niet direct een rol te spelen. De grenseconomie en dus de vraag- en aanbodontwikkeling op de arbeidsmarkt in grensgebieden is dus indirect en vele malen complexer dan wordt verondersteld.

⁴⁰ Wij gaan hier ook niet verder in op de symbolische betekenis die grenzen hebben – of deze nou fysiek of sociaal-cultureel zijn – en die leiden tot processen van 'othering': wij en zij, hier en daar enz. Uiteraard verschillen grensregio's in hun geschiedschrijving, de invloed van oorlog en conflict, rassenkwesties en gevoelens van nationaliteit. Vanzelfsprekend spelen deze mee in de beoordeling waarom in sommige (Europese) grensregio's grensoverschrijdende arbeidsmarkten beter tot ontwikkeling komen dan in andere. Later zullen we zien dat we op basis van culturele overeenkomsten en economische potentie regio's kunnen typologiseren. Zie voor conceptuele overzichten: Sohn, C. (2014). Modelling Cross-Border Integration: The role of Borders as a Resource. *Geopolitics*, 19, 587-608; Anderson, J. & L. O'Dowd (2010). Borders, Border Regions and Territoriality: Contradictory Meanings, Changing Significance. *Regional Studies*, 33, 7, 593-604.

Figuur 2.1 Samenloop economische activiteiten in grensregio's.



Een belangrijk interactie-effect zijn de extra 'winsten' als gevolg van agglomeratievorming en de potentie van regionale innovatieprocessen.⁴¹ Agglomeratievorming is gebaat bij bevolkingsdichtheid vanwege processen van 'sharing', 'matching' en 'learning'. Het sharing-mechanisme gaat ervan uit dat bepaalde vormen van dienstverlening, voorzieningen en markten beter tot stand komen als er veel huishoudens en/of bedrijven in de nabijheid zijn, omdat er dan een groter draagvlak ontstaat. Het learning-mechanisme stelt dat mensen en bedrijven beter van elkaar kunnen leren wanneer er meer mensen en bedrijven in de buurt zijn. Het matching-mechanisme houdt in dat mensen en bedrijven eerder een wederpartij vinden waarvan kennis, vaardigheden en voorkeuren aansluiten bij hun wensen en behoeften.⁴² Deze grenseconomische effecten benadrukken vooral de functionele kant van grensbewegingen en vooral de positieve effecten wanneer grenzen worden geslecht vanwege het vrije verkeer en de ontstane marktwerking.

De OECD (2013) benadrukt eveneens de waarde van grenssamenwerking en stelt dat door schaalvoordelen, efficiënte inzet van publieke middelen en aanpak van ongewenste externaliteiten de innovatie in regio's kan worden gestimuleerd (tabel 2.3). De OECD maakt daarbij onderscheid tussen schaalvoordelen, voordelen in termen van de gerelateerdheid van economische activiteiten, de efficiënte in-

⁴¹ Lundquist, K.J and M. Tripple (2013). Distance, proximity and Types of Cross-border Innovation Systems: A Conceptual Analysis. *Regional Studies*, 47: 3, pp. 450-460; OECD (2013). *Regions and innovation: collaborating across borders*. Paris: OECD; Marlet, G. et al. (2014). *Groeien aan de grens*. VOC uitgevers.

⁴² Grevers, W. en G. Romijn (2013). *Locatiekeuzen, agglomeratievoordelen en de onzekere effecten van verstedelijkingsprojecten*. Den Haag: CPB; OECD (2012). *Redefining Urban?: A new way to measure to metropolitan areas*. Paris: OECD.

zet van publieke goederen en de bestrijding van specifieke vraagstukken die van doen hebben met grensverkeer.

Tabel 2.3 Redenen voor grenssamenwerking voor innovatiebeleid. Bron: OECD, 2013.

Economisch concept	Driver	Omschrijving / Aanbeveling
Economies of scale	Kritische massa	Omvangrijke arbeidsmarkten of toegang tot bredere industrieën en kennisnetwerken om kritische massa te vergroten (vergelijkbaar met agglomeratie economieën)
	Politieke macht	Vergroten van de zichtbaarheid van onderscheidende kenmerken van regio's om te concurreren voor middelen
	Gespecialiseerde diensten	Ondersteunende diensten kunnen meer gespecialiseerd zijn
Economies of scope	Complementariteiten	Zorg voor gerelateerde variëteit in onderzoek, technologie en economische activiteiten.
Publieke goederen	Regionale identiteit	Bevorderen van interne herkenning van de grensregio voor meer integratie en sociaal kapitaal
	Regionale 'branding'	Aantrekkelijkheid en herkenning van het gebied voor bedrijven en hoger opgeleid personeel
	Gespecialiseerde infrastructuur	Gedeelde wetenschappelijke en technologische faciliteiten (efficiencyvoordelen grotere toegang tot meer onderzoekers)
Externaliteiten	Grensuitdagingen	Agenderen van dagelijkse kwesties rond stromen van personeel, goederen en diensten

Dat grenssamenwerking niet voor alle grensregio's positief hoeft uit te vallen wordt beargumenteerd door Lundquist et al. (2013). Zij stellen dat om de potentie van grenssamenwerking te verzilveren aan voorwaarden van gerelateerdheid (van economische sectoren), van connectiviteit (verbindingen) en embeddedness (sociaal en menselijk kapitaal) moet worden voldaan.⁴³ Er moeten eenvoudigweg verbindingen zijn, er moet sprake zijn van functionele gerelateerdheid van economische activiteiten en er moeten verwantschappen zijn waardoor uitwisseling van kennis mogelijk is. In de onderstaande tabel 2.4 zijn deze (clusters van) voorwaarden weergegeven, waarbij men ook een onderscheid heeft gemaakt naar wat dit betekent vanuit een gebiedsperspectief en vanuit een individueel perspectief. Voor de voorwaarde van connectiviteit geldt bijvoorbeeld dat er in het gebied infrastructuur aanwezig moet zijn (wegen, spoorlijnen), maar dat personen ook bereid moeten zijn ervan gebruik te maken.

Tabel 2.4 Voorwaarden voor succesvolle verbindingen in grensregio's.

Bron: Lundquist et al., 2013, eigen bewerking.

Cluster	Ruimte	Persoon
Fysiek/ Connectiviteit	Infrastructuur / verbindingen Transactie- en transportkosten Face-to-face	Reisafstand en reisbereidheid
Functioneel/ Gerelateerdheid	Sectorale verwantschap / gerelateerdheid Innovatie	Functiekwalificaties Opleidingskwalificaties
Relationeel/ Embeddedness	Cognitieve, institutionele, sociaal- culturele en technologische verwantschap	Taal Netwerken en relaties Familiariteit

Voor de sectorale gerelateerdheid is door het PBL en CBS onderzocht voor Nederlandse grensregio's. Zij komen tot de conclusie dat de twee Nederlandse regio's waar het grootste aantal banen over de grens bereikbaar is (Zeeuws- Vlaanderen en Zuid-Limburg) een andere sectorsamenstelling hebben dan de aangrenzende Belgische en Duitse regio's. Hierdoor is de potentie voor grenspendel minder groot dan alleen op basis van verstedelijking kan worden verondersteld.⁴⁴ Overigens, we zouden ook kunnen beargumenteren dat het juist de verschillen in sectorstructuur zijn die kansen bieden voor grensregio's. Immers, als deze helemaal aan elkaar gelijk zijn dan zouden we ook geen grote verschillen in werkloosheid mogen verwachten.

⁴³ Lundquist, K.J and M. Tripple (2013). Distance, proximity and Types of Cross-border Innovation Systems: A Conceptual Analysis. *Regional Studies*, 47: 3, pp. 450-460.

⁴⁴ Weterings, A. et al. (2015). *Arbeidsmarkt zonder grenzen*. PBL/CBS.

Typologieën

Grenssamenwerking leidt niet zonder meer tot gebiedsintegratie, omdat bijvoorbeeld niet aan voorwaarden voor economische samenwerking is voldaan of omdat grensgebieden kunnen verschillen in economische structuur, mate van stedelijkheid en de mate waarin locaties een woon- dan wel werkoriëntatie hebben. In algemene zin verschillen grensregio's in hun economische groeiprestaties en potentieel, institutionele kenmerken en geografische ligging.⁴⁵ Eerder hebben we al gezien dat deze ook de omvang en richting van grensarbeid bepalen. Topaloglou komt bijvoorbeeld op basis van een factor- en clusteranalyse van Europese grensregio's tot de volgende typologie van grensregio's (tabel 2.5). De Nederlands-Belgische grens wordt als een 'zeer geïntegreerde' regio getypeerd met veel 'culturele overeenkomsten', de Nederlands-Duitse grensregio's is ook zeer geïntegreerd, maar kent culturele, vooral taalverschillen.

Tabel 2.5 Een typologie van EU NUTS-3 grensregio's. Bron: Topaloglou et al., 2005.

Cluster	Omschrijving	Waar?
A	Zeer geïntegreerde grensregio's met geavanceerde economische prestaties, veel culturele overeenkomsten en relatief klein	Grensregio's in de EU15 kernlanden, Scandinavië, Ierland en Verenigd Koninkrijk. Grens Nederland - België
B	Grensregio's met voordelen van agglomeratie economieën, maar een noodzaak voor significant structurele aanpassingen om met toegenomen concurrentie om te gaan	Grensregio's in Baltische staten, Slowakije, Tjechië en Polen
C.	Zeer geïntegreerde grensregio's waarbij significant economische prestaties gepaard gaan met culturele verschillen	Grensregio's in Frankrijk, Duitsland, Spanje, Portugal, Italië en Oostenrijk Grens Nederland - Duitsland
D	Grensregio's met hoog ontwikkelpotentieel door gunstige geografische ligging, maar met lage economische prestatie	Grensregio's aan de westkant van de EU nieuwe lidstaten
E	Grensregio's met laag marktpotentieel en geringe positieve kenmerken	Grensregio's aan de EU grenzen voorafgaand aan uitbreiding

Of grensverkeer uiteindelijk leidt tot convergentie tussen regio's is nog maar de vraag. De kwestie draait om de vraag waar de voordelen neerslaan van meer en betere gebiedssamenwerking. Russo et al. (2014) onderzochten voor Duitsland het effect van pendelgedrag op werkgelegenheid in de ontvangende regio en vonden

⁴⁵ Topaloglou, L., D. Kallioras, P. Manetos & G. Petrakos (2005). A Border Regions Typology in the Enlarged European Union. *Journal of Borderlands Studies*, 20, 2, 67-90; Medeiros, E. (2011). (Re)defining the Euroregion Concept. *European Planning Studies*, 19, 1, 141-158.

dat inkomend pendelgedrag een positief effect heeft op de werkgelegenheid. Er is weliswaar sprake van een negatief verdringingseffect van 'locals', maar de positieve effecten van minder openstaande vacatures en consumptie-effecten vergroten de arbeidsvraag waarmee uiteindelijk de werkgelegenheid toeneemt.⁴⁶ Iets soortgelijks vinden Mathä et al. (2014) in een onderzoek naar bestedingsgedrag van grenspondelaars die wonen in België, Frankrijk en Duitsland, maar werken in Luxemburg.⁴⁷ Het pure consumptiegedrag van brandstoffen en eten en drinken draagt substantieel bij aan de ontvangende, in dit geval de Luxemburgse economie.

Of deze effecten zich ook voordoen bij grensoverschrijdend pendelgedrag met de Nederlandse grens is de vraag, maar lijkt aannemelijk. In fundamentele zin leidt dit tot de vraag of beide zijden van de grensgebieden in gelijke mate profiteren. Decoville et al. (2013) onderscheidt hierbij drie modellen of uitkomsten van grensoverschrijdende integratie.⁴⁸ In de eerste plaats integratie door specialisatie, waarbij de ene kant van de grens geldt als werkgebied en de andere kant als woongebied. In de tweede plaats integratie door polarisatie waarbij zowel werk- als woonverkeer éénrichtingsverkeer wordt. In de derde plaats integratie door osmose waarbij wonen en werken beide kanten opgaan. Hij vergelijkt daarbij 10 metropolitane Europese regio's die worden doorkruist door landsgrenzen (voor Nederland bijvoorbeeld: de regio Luik, Aken en Maastricht). Hij vindt in de eerste plaats ondersteuning voor het feit dat economische verschillen een belangrijke drijfveer zijn voor grensarbeid en dat de ontwikkeling van grensarbeid op haar beurt de economische verschillen versterkt. Ook vindt hij dat toenemende grenspendel gepaard gaat met toenemende residentiële mobiliteit, dus inwoners die over de grens gaan wonen.

Wetenschappelijk is het van belang om de potenties van grensregio's in Europa te kunnen typeren op hun economische raakvlakken en de sociale, culturele en institutionele verbindingen. Dit bepaalt onder meer de basisvraag of aanpassingsprocessen op de arbeidsmarkt via grensarbeid (kunnen) bijdragen aan of eerder een obstakel zijn voor het versterken van wederzijdse voordelen. Een direct afgeleide van deze invalshoek ligt in het kunnen beantwoorden van de vraag in hoeverre grensarbeid bijdraagt aan beter functionerende functionele arbeidsmarktregio's, aan regionaal economische groei en innovatiekracht in Europa. Vooralsnog ontbreekt een empirische basis voor deze veronderstelling in grensregio's.

⁴⁶ Russo, G., F. Tedeschi, A. Reggiani and P. Nijkamp (2014). Commuter effects on local labour markets: A German modelling study. *Urban Studies*, 51, 3, 493-508.

⁴⁷ Mathä, Y, A. Porpiglia & M. Ziegelmeyer (2014). *Cross-border Commuting and Consuming: an empirical investigation*. Working Paper Series no. 1661, Frankfurt: European Central Bank.

⁴⁸ Decoville, A., F. Durand, C. Sohn & O. Walther (2013). Comparing cross-border Metropolitan Integration in Europe: Towards a functional typology. *Journal of Borderland Studies*, 28, 2, 221-237.

Het Centraal Planbureau (2015) concludeerde onlangs naar aanleiding van een onderzoek naar verschillen in grondprijzen in grensregio's: 'Beleid dat de grensbarrières wegneemt en de markten helpt beter met elkaar te verbinden is van groot economisch belang voor een klein land als Nederland en in het bijzonder voor Nederlandse grensregio's. Deze grensbarrières worden veroorzaakt door verschillen in taal, cultuur, beleid en instituties en infrastructuur die vooral gericht is op het verbinden van steden en regio's binnen een land. Ondanks de geringe fysieke afstand en decennia van Europese economische integratie zijn de markten van wonen, werken, studeren en ondernemen aan beide kanten van de grens met Duitsland en België nog steeds sterk gescheiden. Dit blijkt niet alleen uit prijsverschillen bij bedrijventerreinen, maar ook uit prijsverschillen bij woningen, verschillen in rentetarieven, verschillen in werkloosheidspercentages en uit de geringe grensoverschrijdende stromen van werknemers, studenten en dienstverlening'.⁴⁹

Resumerend

Het gebiedsperspectief benadrukt dat niet alleen arbeid, maar ook handel, dienstverlening en economische kruisbestuiving bijdragen aan economische groei en innovatie in grensregio's. Nederlandse grensregio's kenmerken zich door een hoge mate van geïntegreerdheid met de buurlanden wanneer we kijken naar economische prestaties en culturele overeenkomsten. Dat geldt ook voor de overeenkomsten in sectorstructuur in de meeste grensregio's. Overigens kunnen deze overeenkomsten niet voorkomen dat er in grensregio's verschillen in werkloosheid ontstaan.

2.4. Tot slot

Grensarbeid kent vele facetten en is met vele paradoxen omgeven. Aan de ene kant zijn grensregio's gebaat bij verschillen omdat deze juist de aantrekkingskracht uitoefenen om in een andere regio te werken, te wonen of te reizen. Anderzijds moeten deze verschillen weer niet zo groot zijn dat ze leiden tot afschrikking of weerstand.⁵⁰ Wat ook opvalt is dat er in theorie bijzonder veel potentie zit in het stimuleren van grensoverschrijdende regio's. Of het nou gaat om het individuele arbeidsmarktperspectief of het integrale gebiedsperspectief, in theorie is er veel winst te halen wanneer regio's meer functioneel dan administratief worden benaderd.

⁴⁹ Centraal Planbureau (2015). Grondprijzen en grensregio's: Zijn hoge grondprijzen van bedrijventerreinen een probleem voor het vestigingsklimaat van Nederlandse grensregio's? Den Haag: CPB.

⁵⁰ Gerber, P. (2012). Advancement in Conceptualizing Cross-Border Daily Mobility: the Benelux Context in the European Union. *EJTIR*, 12, 2, 178-197; Knotter, A. (2014). Perspectives on Cross-Border Labor in Europe: ' (un)familiarity' or ' Push-and-Pull'?, *Journal of Borderland Studies*, 29, 3, 319-326.

3. Sociaaleconomische schets grensregio's

3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk schetsen we een beeld van de sociaaleconomische structuur van de grensregio's in Nederland, Duitsland en België. Allereerst volgt een beschrijving van de stand en ontwikkeling van de bevolking in de verschillende regio's. Daarna gaan we in op de arbeidsmarkt van de grensregio's.

Voor de indeling in regio's kunnen we verschillende niveau's gebruiken. Hiervoor bestaan internationale definities waardoor regio-indelingen in Nederland vergelijkbaar zijn met Duitsland en België.⁵¹ Deze worden aangeduid als de NUTS-indeling. NUTS-1 is de grootste geografische indeling, voor Nederland bestaande uit vier landsdelen: Noord, West, Zuid en Oost Nederland. NUTS-2 is de indeling in 12 provincies. In dit hoofdstuk wordt waar mogelijk de indeling van Nederland in 40 NUTS-3 regio's aangehouden.⁵² Voor Duitsland is dit vergelijkbaar met 'Kreise' en 'kreisfreie Städte' en voor België met arrondissementen. Als grensregio's zijn die regio's gedefinieerd die direct aan de grens van Nederland en Duitsland of aan de grens van Nederland en België liggen. Deze grensregio's zijn ook weergegeven in het kaartje in figuur 3.1. De meeste data voor dit hoofdstuk zijn afkomstig van Eurostat.⁵³

3.2. Bevolking

Stand en bevolkingsdichtheid

In 2014 wonen in Nederland 16,8 miljoen mensen, in België 11,2 miljoen en in Duitsland 80,8 miljoen mensen. Voor Duitsland is het voor deze analyse echter zinnvoller om te kijken naar de deelstaten die grenzen aan Nederland: Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen. Deze twee deelstaten bevatten gezamenlijk 25,1 miljoen inwoners, waarvan 17,3 miljoen in Noordrijn-Westfalen wonen en 7,8 miljoen in Nedersaksen. In Nederland wonen 5,8 miljoen mensen in grensregio's. De Belgische grensregio's tellen ongeveer 4 miljoen inwoners. In Duitsland bevatten de regio's grenzend aan België en Nederland 2,4 miljoen inwoners.

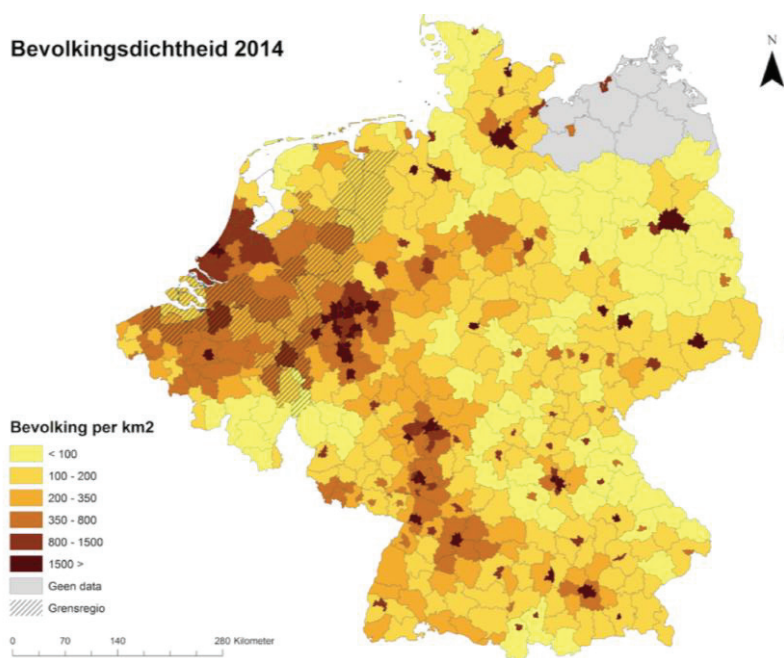
⁵¹ NUTS staat voor: Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques. Zie: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/overview>. Geraadpleegd op 13 april 2016.

⁵² Nederland telt 40 zogenaamde corop-regio's. In de internationale classificatie gaat het hier om NUTS-3 gebieden. Het schaalniveau is kleiner dan van de 12 provincies, maar groter dan van de ongeveer 400 gemeenten. <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/overview>. Geraadpleegd op 13 april 2016.

⁵³ <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>. Geraadpleegd op 13 april 2016.

Figuur 3.1 geeft de bevolkingsdichtheid weer op NUTS-3 niveau in Nederland, Duitsland en België in 2014. In 2014 heeft Nederland een bevolkingsdichtheid van 405 inwoners per km², België een bevolkingsdichtheid van 367 inwoners per km² en Duitsland heeft met 225 inwoners per km² de laagste bevolkingsdichtheid.⁵⁴ In Nedersaksen ligt de bevolkingsdichtheid met 164 inwoners per km² zelfs nog ver onder het gemiddelde van Duitsland. In Noordrijn-Westfalen ligt de bevolkingsdichtheid met 515 inwoners per km² echter juist ver boven het landelijke cijfer en zelfs boven het Nederlandse gemiddelde. Deze hogere bevolkingsdichtheid in Noordrijn-Westfalen wordt vooral veroorzaakt door de hoge bevolkingsdichtheden in het Ruhrgebied.

Figuur 3.1Bevolkingsdichtheid in 2014 in Nederland, België en Duitsland.



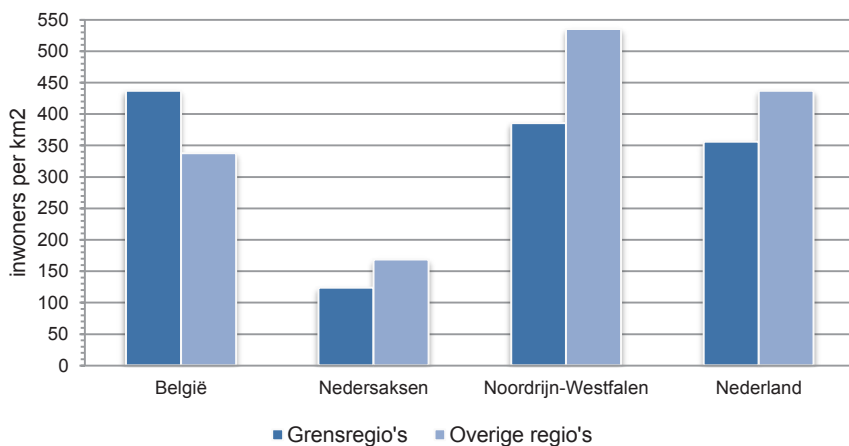
Figuur 3.2 geeft de bevolkingsdichtheid in 2014 weer voor de grensregio's en de overige regio's in een land of regio. In Nederland liggen de grensregio's met een gemiddelde bevolkingsdichtheid van 356 inwoners per km² onder het gemiddelde van het land. Dit wordt vooral veroorzaakt door de hoge bevolkingsdichtheden in de Randstad, die niet tot de grensregio's behoort. Onder de grensregio's bevinden zich zelfs enkele regio's met een bevolkingsdichtheid onder de 200 inwoners per km². Dit zijn vooral regio's in het noordoosten van Nederland. De grensregio met

⁵⁴ Er wordt hier gekeken naar bevolking per km² totale oppervlakte van het gebied (dus inclusief water) vanwege databeschikbaarheid.

de laagste bevolkingsdichtheid is echter Zeeuws-Vlaanderen met 121 inwoners per km². Een kanttekening hierbij is dat dit de bevolking per totale oppervlakte van het gebied, dus inclusief water, aangaat. Echter, ook wanneer alleen gekeken wordt naar bevolking per oppervlakte land is deze regio met 145 inwoners per km² land de dunst bevolkte regio. Er zijn ook grensregio's in Nederland met een relatief hoge bevolkingsdichtheid. Zuid-Limburg is met 915 inwoners per km² de dichtstbevolkte grensregio, gevolgd door de regio Arnhem/Nijmegen met 750 inwoners per km².

In België is de bevolkingsdichtheid juist hoger in de grensregio's, deze hebben een gemiddelde bevolkingsdichtheid van 437 inwoners per km². De spreiding binnen deze groep is echter groot. De hoge gemiddelde bevolkingsdichtheid van de grensregio's in België wordt vooral veroorzaakt door de regio Antwerpen, de bevolkingsdichtheid is hier 1027 inwoners per km². Ook Luik heeft met 780 inwoners per km² een relatief hoge bevolkingsdichtheid. Aan het andere eind van het spectrum ligt het arrondissement Verviers met 90 inwoners per km².

Figuur 3.2 Bevolkingsdichtheid, grensregio's en overige regio's, 2014.



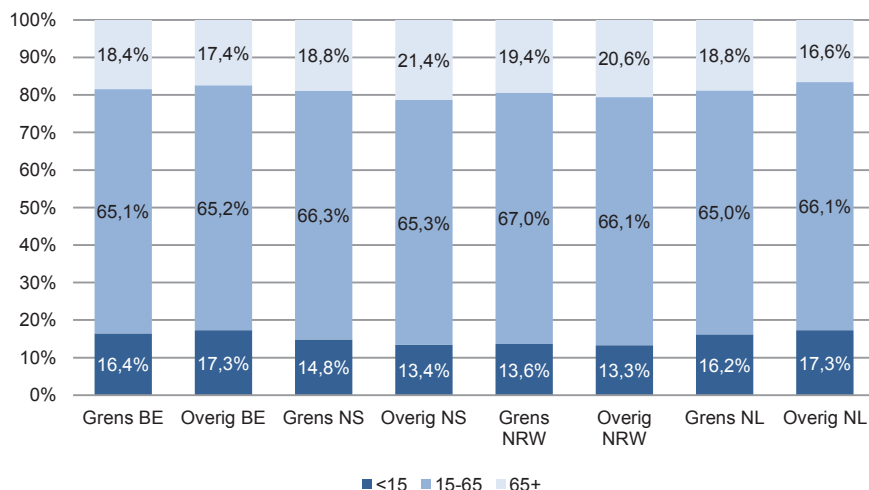
In Noordrijn-Westfalen ligt de bevolkingsdichtheid in de grensregio's met 386 inwoners per km² lager dan in de rest van Noordrijn-Westfalen, maar niet lager dan het landelijke cijfer. De 'Städteregion Aachen' is hier met 771 inwoners per km² de dichtstbevolkte grensregio, en Kleve is met 246 inwoners per km² de dunstbevolkte grensregio op de voet gevolgd door Borken met 256 inwoners per km². In de Nedersaksische grensregio's ligt de bevolkingsdichtheid met 124 inwoners per km² lager dan de rest van Nedersaksen en dus ook lager dan het landelijke cijfer. Emsland is hier met 109 inwoners per km² de dunst bevolkte grensregio en Leer met 151 inwoners per km² de dichtstbevolkte.

Leeftijdsopbouw

Wat betreft leeftijdsopbouw in 2014 zijn Nederland en België redelijk vergelijkbaar. In Nederland is het aandeel inwoners jonger dan 15 jaar 16,9 procent en in België is dit 17,0 procent. In Duitsland is het aandeel inwoners jonger dan 15 jaar met 13,1 procent beduidend lager. Daarnaast is in Duitsland het aandeel mensen van 65 jaar en ouder met 20,8 procent hoger dan in Nederland en België, welke respectievelijk een aandeel van 17,4 en 17,8 procent ouderen hebben. Hieruit volgt dat de grijze druk, d.w.z. het percentage ouderen (ouder dan 65 jaar) als aandeel van de potentiële beroepsbevolking (15 tot 65 jaar), in de Duitse deelstaten met 31,5 het hoogste is procent. In Nederland en België is dit aandeel respectievelijk 26,4 en 27,3 procent. Vanwege een lager aandeel jongeren heeft Duitsland echter wel een iets lagere 'leeftijdsafhankelijkheidsgraad' vergeleken met Nederland en België: het aandeel personen jonger dan 15 jaar of ouder dan 65 jaar ten opzichte van de potentiële beroepsbevolking is in Duitsland 51,4 procent. In Nederland is dit aandeel 52,2 procent en in België is dit aandeel 53,4 procent.

Figuur 3.3 geeft de bevolking op 1 januari 2014 naar leeftijdsgroepen weer voor de grensregio's en de overige regio's in de landen/regio's. Wederom is voor Duitsland alleen gekeken naar de regio's in de deelstaten Nedersaksen (NS) en Noordrijn-Westfalen (NRW). De grensregio's verschillen niet veel van de overige regio's. In Nederland hebben de grensregio's met een aandeel van 16,2 procent iets minder jongeren dan de rest van Nederland (17,3 procent).

Figuur 3.3 Bevolking naar leeftijdsgroepen op 1 januari 2014, grensregio's en overige regio's.
Toelichting: BE: België, NS: Nedersaksen, NRW: Noordrijn-Westfalen, NL: Nederland.



Ook in België hebben de grensregio's met 16,4 procent minder jongeren vergeleken met de rest van België (17,3 procent). In Nedersaksen en Noordrijn-Westfalen hebben de grensregio's met respectievelijk 14,8 en 13,6 procent juist iets meer jongeren dan de overige regio's in de beide deelstaten (respectievelijk 13,4 en 13,3 procent). Wat betreft het aandeel ouderen in de bevolking zijn de verdelingen precies het tegenovergestelde. In Nederland hebben de grensregio's met een aandeel van 18,8 procent meer ouderen dan de rest van het land (16,6 procent). Hetzelfde geldt in België waar de grensregio's een aandeel ouderen van 18,4 procent ten opzichte van 17,4 procent in de rest van het land hebben. In Nedersaksen en Noordrijn-Westfalen hebben de grensregio's juist een lager aandeel ouderen met respectievelijk 18,8 en 19,4 procent ten opzichte van 21,4 en 20,6 procent in de rest van de Duitse deelstaten.

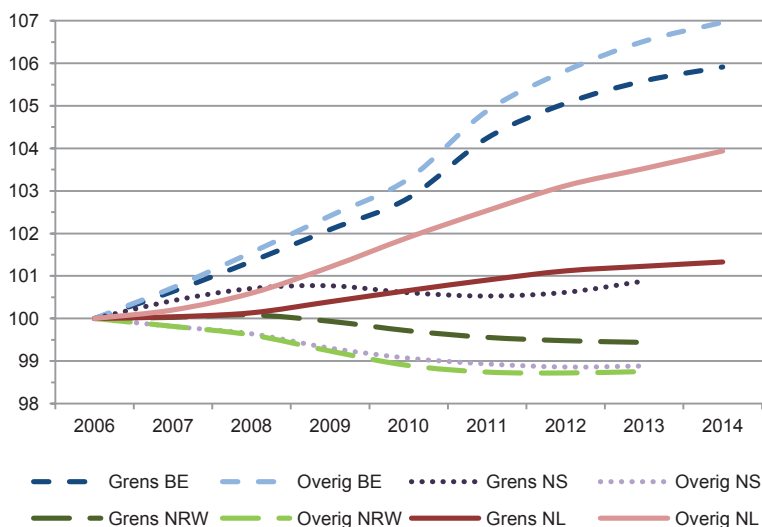
Bevolkingsontwikkeling

Figuur 3.4 geeft de bevolkingsontwikkeling tussen 2006 en 2014 weer voor Nederland, België en voor de twee Duitse deelstaten Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen. In Nederland en België is de bevolking de afgelopen jaren gestegen, terwijl in Duitsland de bevolking iets is gedaald. In de twee aan Nederland grenzende Duitse deelstaten is de bevolking ook iets gedaald, hoewel de Nedersaksische grensregio's hierop een uitzondering zijn. In Nederland en België volgen de grensregio's de ontwikkeling van overige regio's, maar de groei is hier wel minder sterk dan in de rest van het land, vooral in Nederland. Voor de Duitse deelstaten geldt juist dat de grensregio's minder gedaald zijn dan de rest van het land. In Nedersaksen laten de grensregio's dus zelfs een kleine stijging van de bevolking zien.

Ondanks de algemene bevolkingstoename in Nederland zijn er nog vijf grensregio's waar de bevolking is afgenomen: Oost-Groningen, Zuidoost-Drenthe, de Achterhoek, Zeeuws-Vlaanderen en Zuid-Limburg. De bevolking in Oost-Groningen is met 3% het sterkst gedaald. In absolute aantallen is de bevolking in Zuid-Limburg het sterkst gedaald: in 2014 woonden hier 15.197 minder mensen dan in 2006. In België is in alle regio's de bevolking gegroeid. Binnen de categorie grensregio's zijn vooral de regio's Antwerpen, Gent en Turnhout gegroeid. De sterke groei van de categorie overige regio's in België wordt vooral veroorzaakt door Brussel, waar de bevolking tussen 2006 en 2014 met 16% is toegenomen. Ook in absolute aantallen was hier de groei het grootst: tussen 2006 en 2014 zijn er 165.037 inwoners bijgekomen. In Duitsland, en ook binnen de deelstaten Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen, is er sprake van een krimpende bevolking. In Noordrijn-Westfalen vertonen alle grensregio's krimp.

Figuur 3.4 Bevolkingsontwikkeling tussen 2006 en 2014 (index: 2006 = 100).

Toelichting: BE: België, NS: Nedersaksen, NRW: Noordrijn-Westfalen, NL: Nederland.



In de overige, niet grensregio's van Noordrijn-Westfalen zijn er nog wel enkele regio's die groei hebben doorgemaakt tussen 2006 en 2014: de steden Bielefeld, Düsseldorf, Keulen en Münster. Münster heeft zelfs een bevolkingsgroei van 11% gehad tussen 2006 en 2014. In Nedersaksen vertonen ook de meeste grensregio's krimp, uitgezonderd de regio Emsland, die ook het grootste aandeel van de bevolking heeft. In de overige regio's is er veelal krimp of stagnatie, al hebben de regio's Ammerland en Cloppenburg nog een groei van 3% gezien tussen 2006 en 2014.

3.3. Beroepsbevolking en werkgelegenheid

Beroepsbevolking op NUTS-3 niveau

Wat betreft de beroepsbevolking zijn er voor Nederland en België goed vergelijkbare data van 2003 tot en met 2013. Echter, voor Duitsland zijn er op NUTS-3 niveau alleen betrouwbare data voor Nedersaksen en Noordrijn-Westfalen vanaf 2008.⁵⁵ Er zal dan ook op deze jaren (en regio's) gefocust worden. Tabel 3.1 geeft de stand van de beroepsbevolking in 2013 weer.⁵⁶

⁵⁵ Deze data zijn afkomstig van de nationale statistiekbureaus of de statistiekbureaus van de Duitse deelstaten.

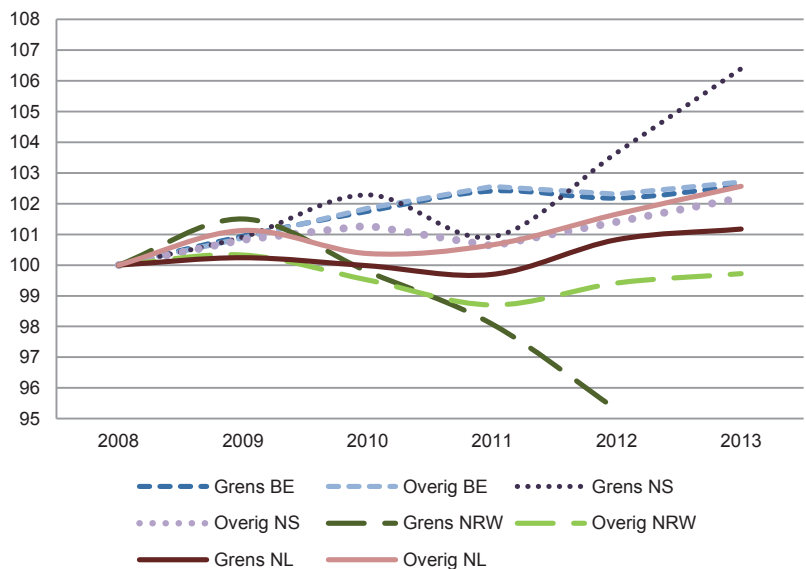
⁵⁶ Voor Nederland maken de grensregio's 35% van het totaal uit en in België 25%, terwijl in Nedersaksen en Noordrijn-Westfalen deze percentages respectievelijk 6% en 9% zijn.

Tabel 3.1 Beroepsbevolking in 2013 op NUTS-3 niveau.

	Aantal
België	5.019.114
Grensregio's België	1.809.417
Overige regio's België	3.209.697
Nedersaksen	3.973.000
Grensregio's Nedersaksen	233.000
Overige regio's Nedersaksen	3.737.000
Noordrijn-Westfalen	8.709.000
Grensregio's Noordrijn-Westfalen	983.000
Overige regio's Noordrijn-Westfalen	7.842.000
Nederland	7.939.000
Grensregio's Nederland	4.659.000
Overige regio's Nederland	3.280.000

Figuur 3.5 geeft de ontwikkeling van de beroepsbevolking weer tussen 2008 en 2013. In vrijwel alle regio's is de beroepsbevolking toegenomen tussen 2008 en 2013, uitgezonderd de grensregio's van Noordrijn-Westfalen. Ook in de rest van Noordrijn-Westfalen is de beroepsbevolking nagenoeg gelijk gebleven. In België volgen de grensregio's de ontwikkeling van de rest van het land op de voet. Ook in Nederland volgen de grensregio's het landelijk patroon, hoewel de toename in de grensregio's wel lager ligt dan in de rest van Nederland. In Nedersaksen hebben de grensregio's juist een zeer sterke toename in de beroepsbevolking gezien tussen 2008 en 2013, ten opzichte van een bescheiden toename in de rest van het land.

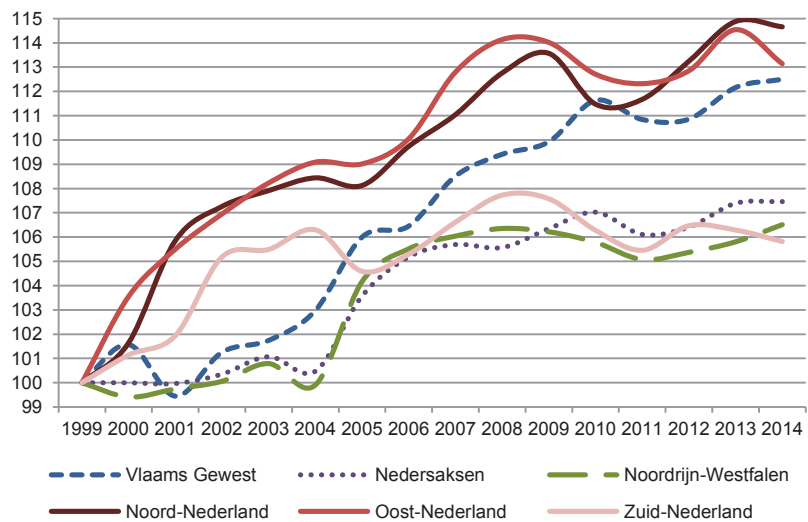
Figuur 3.5 Ontwikkeling beroepsbevolking tussen 2008 en 2013 (index: 2008 = 100).
 Toelichting: BE: België, NS: Nedersaksen, NRW: Noordrijn-Westfalen, NL: Nederland.



Ontwikkeling beroepsbevolking op NUTS-1 niveau

Figuur 3.6 geeft de ontwikkeling van de beroepsbevolking weer tussen 1999 en 2014 op NUTS-1 niveau voor de regio's grenzend aan de landgrenzen. Voor Nederland is NUTS-1 het niveau van de landsdelen Noord, Oost, Zuid en West. In alle regio's is de beroepsbevolking toegenomen tussen 1999 en 2014, hoewel de Duitse regio's en Zuid-Nederland vanaf 2008 stagnatie vertonen. De stagnatie in Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen is in lijn met de landelijke trend.

Figuur 3.6 Ontwikkeling beroepsbevolking tussen 1999 en 2014 (index: 1999 = 100).

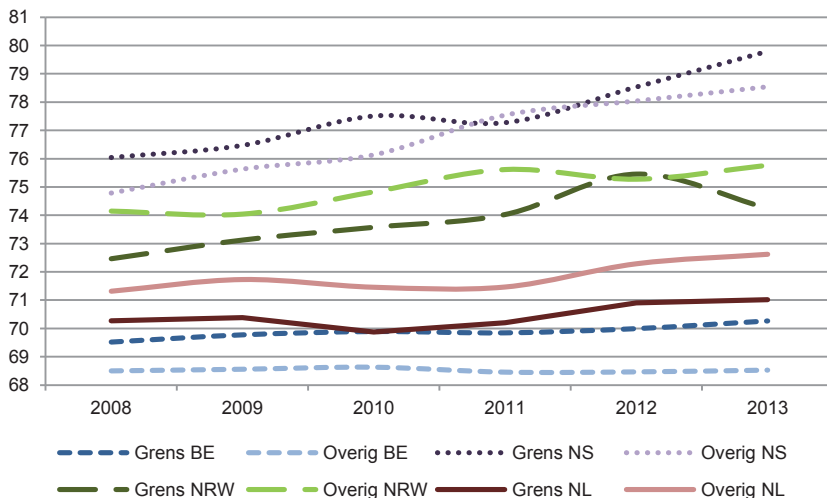


Arbeidsparticipatie

De bruto arbeidsparticipatie is de actieve beroepsbevolking (werkzame en werkloze personen) ten opzichte van de potentiële beroepsbevolking. Figuur 3.7 geeft de bruto arbeidsparticipatie weer tussen 2008 en 2013 op NUTS-3 niveau. Hierin valt te zien dat de Duitse regio's een hogere bruto arbeidsparticipatie hebben dan Nederland en België. Bovendien is de arbeidsparticipatie hier sterker toegenomen tussen 2008 en 2013, met name in de Nedersaksische grensregio's. In Nederland en België is de arbeidsparticipatie nagenoeg gelijk gebleven.

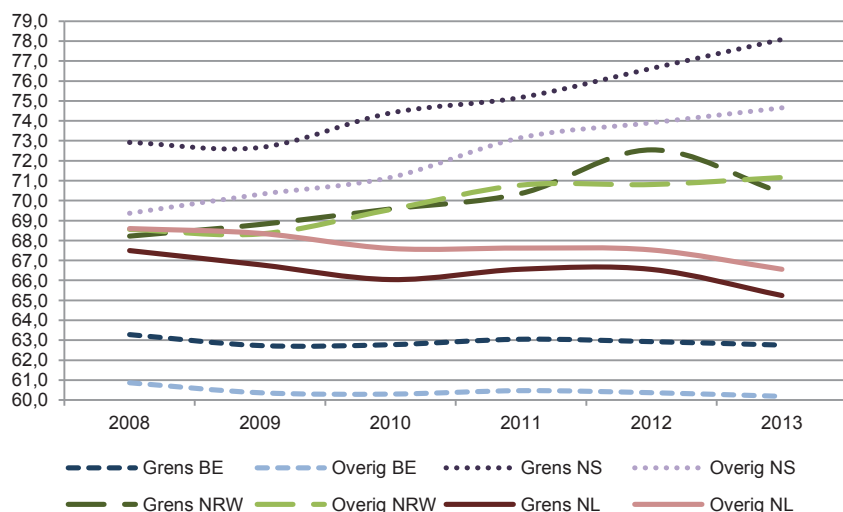
In Nederland en Noordrijn-Westfalen hebben de grensregio's een lagere bruto arbeidsparticipatie, terwijl in de Belgische en Nedersaksische grensregio's de bruto arbeidsparticipatie juist hoger ligt dan in de rest van de regio's. Echter, binnen de categorie grensregio's zijn er nog grote verschillen. De Nederlandse grensregio met de hoogste bruto arbeidsparticipatie, Arnhem/Nijmegen, heeft bijvoorbeeld een bruto arbeidsparticipatie van 73,6% terwijl Zuid-Limburg een participatiegraad van 67,0% heeft. In België hebben de grensregio's Gent en Eeklo met 73,4% de hoogste participatiegraad, tegenover een bruto arbeidsparticipatie van 66,7% in de regio Luik. In Noordrijn-Westfalen heeft de regio Borken met 79,1% de hoogste bruto participatiegraad en de "Städteregion" Aken met 70,6% de laagste. In Nedersaksen hebben de "Grafschaft" Bentheim met 84,9% en de regio Emsland met 78,7% respectievelijk de hoogste en laagste bruto participatiegraad.

Figuur 3.7 Bruto arbeidsparticipatie tussen 2008 en 2013 (actieve beroepsbevolking als % van de potentiële), NUTS-3 niveau. Toelichting: BE: België, NS: Nedersaksen, NRW: Noordrijn-Westfalen, NL: Nederland.



Figuur 3.8 geeft de netto arbeidsparticipatie tussen 2008 en 2013 weer. De netto arbeidsparticipatie is het aandeel werkzame personen (werkzame beroepsbevolking) in de potentiële beroepsbevolking. Net zoals de bruto arbeidsparticipatie, is de netto arbeidsparticipatie hoger in Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen: in 2008 hadden deze respectievelijk een netto arbeidsparticipatie van 69,6% en 68,5% en in 2013 was dit opgelopen tot respectievelijk 74,9% en 71,2%. In Nederland is de netto arbeidsparticipatie juist afgenomen tussen 2008 en 2013 van 68,2% naar 66,1%. In België is de netto arbeidsparticipatie nagenoeg gelijk gebleven: in 2008 was hier de netto arbeidsparticipatiegraad 61,7% en in 2013 was dit 61,1%. Vooral de stijging van de participatiegraad in de Duitse deelstaten illustreert een gunstige arbeidsmarktsituatie.

Figuur 3.8 Netto arbeidsparticipatie tussen 2008 en 2013 (werkzame beroepsbevolking als % van de potentiële), NUTS-3-niveau. Toelichting: BE: België, NS: Nedersaksen, NRW: Noordrijn-Westfalen, NL: Nederland.



De netto arbeidsparticipatie ligt in de Nederlandse grensregio's met 65,3% in 2013 lager dan in de rest van het land, waar de netto participatiegraad 66,6% is. Ook in Noordrijn-Westfalen hebben de grensregio's een lagere netto participatiegraad: 70,4% ten opzichte van 71,2%. In Nedersaksen en België ligt de netto arbeidsparticipatie juist het hoogst in de grensregio's. Deze hebben in 2013 respectievelijk een participatiegraad van 78,5% en 63,0% ten opzichte van 75,0% en 60,3% in de rest van het land.

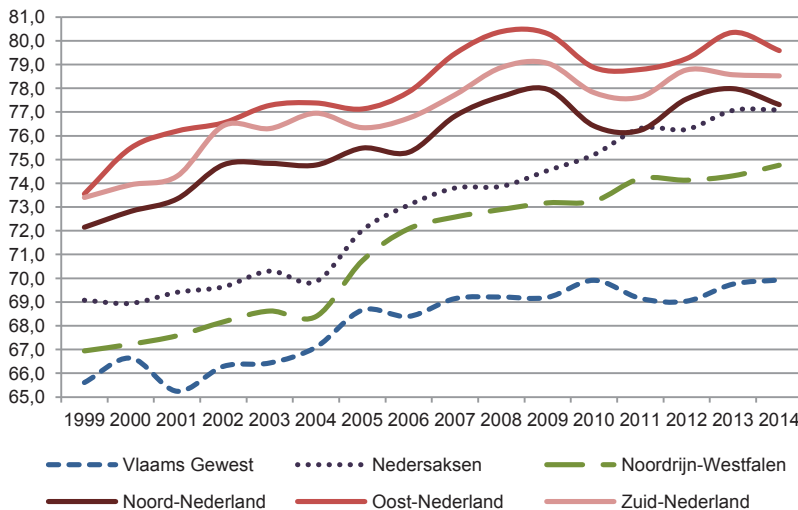
Ook wat betreft de netto arbeidsparticipatie zijn er grote verschillen binnen de categorie grensregio's. In Nederland heeft Zeeuws-Vlaanderen met 68,5% de hoogste netto arbeidsparticipatie en Zuid-Limburg met 61,1% de laagste netto

arbeidsparticipatie. In Noordrijn-Westfalen zijn de regionale verschillen in netto arbeidsparticipatie vergelijkbaar met de bruto arbeidsparticipatie: Borgen heeft met 76,6% de hoogste netto arbeidsparticipatie “Städteregion” Aachen met 66,8% de laagste. In Nedersaksen hebben ook de “Grafschaft” Bentheim met 83,7% en de regio Emsland met 76,3% respectievelijk de hoogste en laagste netto participatiegraad. In België zijn er wel weer verschillen met de bruto participatiegraad. Hier heeft Brugge met 68,3% de hoogste netto participatiegraad. De regio Luik heeft met 53,1% de laagste netto arbeidsparticipatie.

Arbeidsparticipatie op NUTS-2 en NUTS-1 niveau

Figuur 3.9 geeft de ontwikkeling van de bruto arbeidsparticipatie weer tussen 1999 en 2014 voor de NUTS-1 regio's. Allereerst valt op dat Nederland de hoogste bruto arbeidsparticipatie heeft, in tegenstelling tot de data hierboven beschreven. Wat verder opvalt in figuur 3.9 is de sterke groei van de bruto arbeidsparticipatie in Nedersaksen na 2004. Hoewel Noordrijn-Westfalen een vergelijkbaar patroon vertoont, is de groei hier minder sterk. Verder valt de lage arbeidsparticipatie in België te zien.

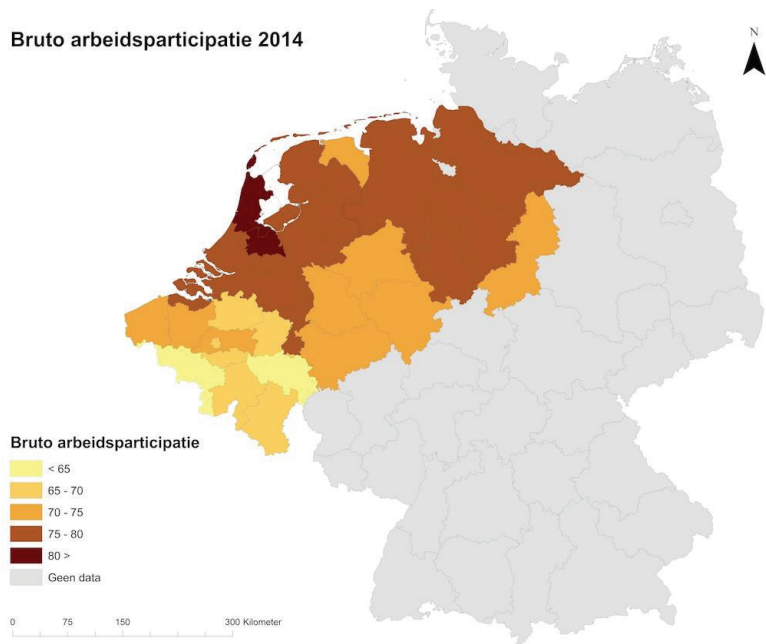
Figuur 3.9 Bruto arbeidsparticipatie tussen 1999 en 2014 (actieve beroepsbevolking als % van de potentiële beroepsbevolking), NUTS-1-niveau.



Binnen de NUTS-1 regio's zijn er soms nog duidelijke verschillen. In Noord-Nederland wordt de lagere bruto arbeidsparticipatie met name veroorzaakt door de provincie Groningen, welke met 74,4% een aanzienlijk lagere participatiegraad heeft dan de andere provincies in deze regio. Dat komt vooral door de studentenpopulatie in de stad Groningen. In Zuid-Nederland is het de provincie Limburg die met een bruto participatiegraad van 75,5% de participatiegraad van de regio naar

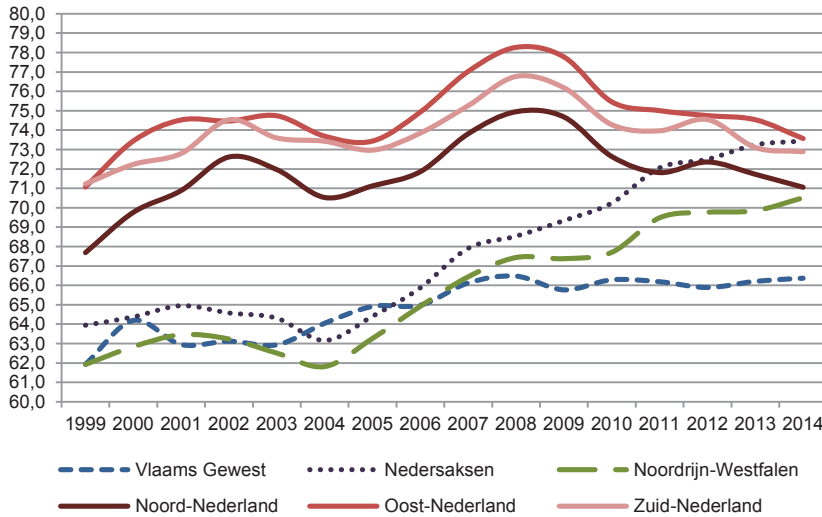
beneden brengt. Vermoedelijk is hier vooral het hoge aandeel arbeidsongeschiktheid debet aan. Opvallend is dat de Belgische provincie Limburg, grenzend aan de Nederlandse, met 68,0% ook een lagere bruto arbeidsparticipatie heeft dan de rest van het Vlaams Gewest; het verschil is echter niet groot. Binnen de Duitse regio's zijn er ook geen grote verschillen, wat ook te zien valt in figuur 3.10, die de bruto arbeidsparticipatie in 2014 op NUTS-2 niveau weergeeft. Hierin valt ook te zien dat de bruto arbeidsparticipatie hoger ligt in Nederland en Nedersaksen dan in Noordrijn-Westfalen en België. Er lijkt zo op het oog geen groot verschil te bestaan tussen de grensregio's en overige regio's, al hebben in Nederland de provincies Noord-Holland en Utrecht, beide geen grensregio's, verreweg de hoogste bruto arbeidsparticipatie en de provincie Groningen de laagste. De betere participatiecijfers in West-Nederland worden eerder verklaard door de sterkere positie van de Randstad en de concentratie van economische activiteiten in deze regio.

Figuur 3.10 Bruto arbeidsparticipatie 2014 (actieve beroepsbevolking als % van de potentiële beroepsbevolking).



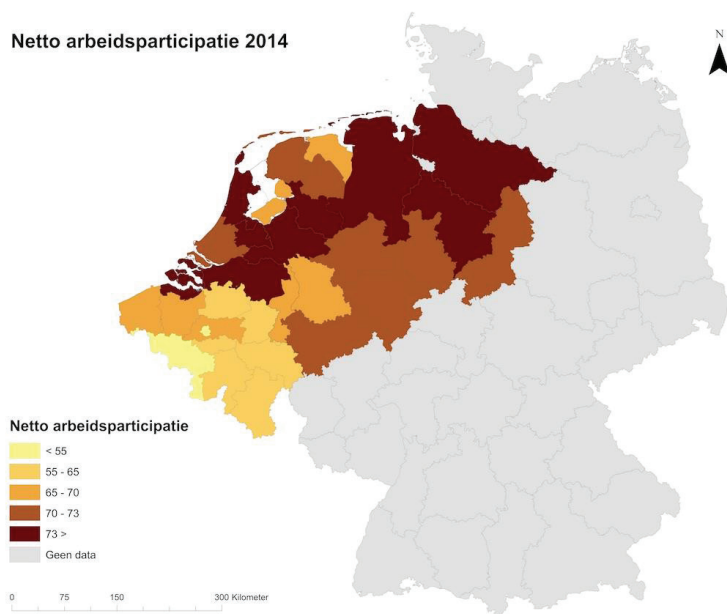
Figuur 3.11 geeft de ontwikkeling van de netto arbeidsparticipatie tussen 1999 en 2014 weer. Het patroon van de netto arbeidsparticipatie volgt grotendeels die van de bruto arbeidsparticipatie. Echter, de positieve ontwikkeling in Nedersaksen is hier nog duidelijker aanwezig, terwijl de Nederlandse regio's het juist minder doen. Dit heeft als resultaat dat de regio Nedersaksen in 2014 een hogere netto arbeidsparticipatie heeft dan Noord- en Zuid-Nederland, en bijna gelijk aan die van Oost-Nederland.

Figuur 3.11 Netto arbeidsparticipatie tussen 1999 en 2014 (werkzame beroepsbevolking als % van de potentiële beroepsbevolking, NUTS-1-niveau).



De sterke positie van Nedersaksen en Oost-Nederland, valt ook te zien in figuur 3.12, die de netto arbeidsparticipatie in 2014 op NUTS-2 niveau weergeeft. Ook valt hier de slechtere positie van België ten opzichte van Nederland en Duitsland op. Wat betreft de regionale verschillen binnen de NUTS-1 regio's is het patroon ook vergelijkbaar aan dat van de bruto arbeidsparticipatie.

Figuur 3.12 Netto arbeidsparticipatie 2014 (werkende beroepsbevolking als % van de potentiële beroepsbevolking).

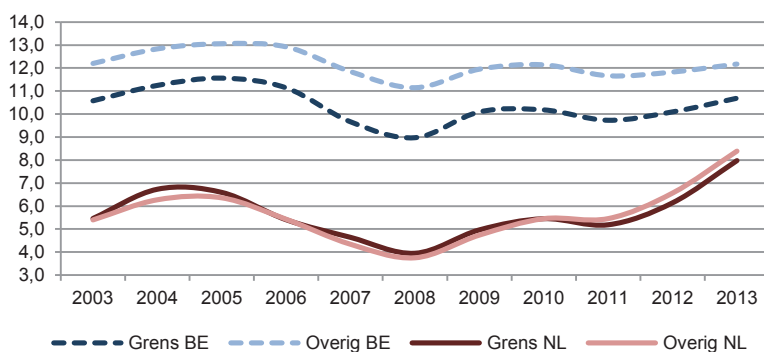


3.4. Werkloosheid

Werkloosheid op NUTS-3 niveau

Wat betreft de werkloosheid zijn er op NUTS-3 niveau helaas alleen betrouwbare data voor Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen beschikbaar voor 2011. Daarom geven we eerst in figuur 3.13 de werkloosheidsgraad tussen 2003 en 2013 weer voor de grensregio's en overige regio's in Nederland en België.⁵⁷ Het werkloosheidspercentage is hier gelijk aan het aandeel werklozen als percentage van de beroepsbevolking.

Figuur 3.13 Werkloosheidsgraad (werkloze beroepsbevolking als % van de totale) 2003-2013, NUTS-3-niveau. Note: BE: België, NL: Nederland.



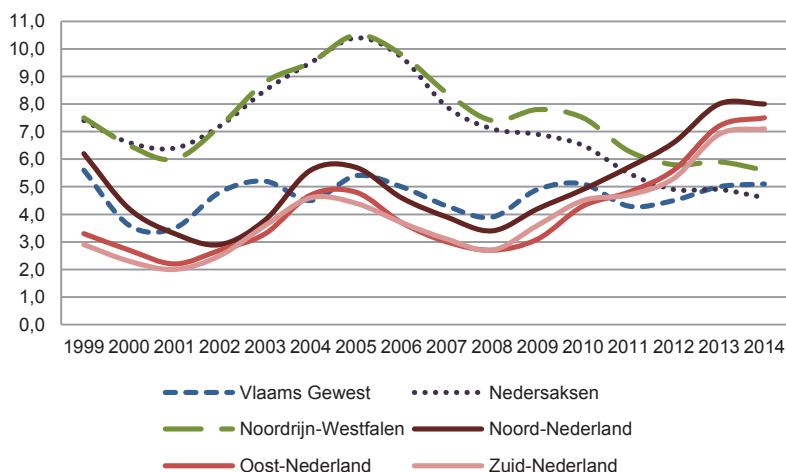
⁵⁷ Dit zijn de data beschikbaar tot op dit moment. De Duitse data komen van de census gehouden in 2011, de Nederlandse en Belgische data van de nationale statistiekbureaus.

Voor Nederland als geheel lag dit percentage in 2011 op 5,4% en in 2013 was dit gestegen tot 8,3%. Zoals kan worden gezien in figuur 3.13 verschillen de Nederlandse grensregio's qua werkloosheidspercentage niet erg sterk met de overige regio's in Nederland. Voor België ligt het werkloosheidspercentage een stuk hoger dan in Nederland: respectievelijk 11,0% in 2011 en 11,8% in 2014. In België zijn er wel sterke regionale verschillen. De grensregio's hebben een aanzienlijk lager werkloosheidspercentage dan de overige regio's. In 2013 lag het percentage hier op 10,7% ten opzichte van 12,2% in de rest van België. Voor Duitsland als geheel lag het werkloosheidspercentage het laagst, in 2011 was dit 4,7%. In Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen lag het percentage met 4,9% iets hoger. Echter, ook in Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen presteerden de grensregio's relatief beter.

Werkloosheid op NUTS-1 en 2 niveau

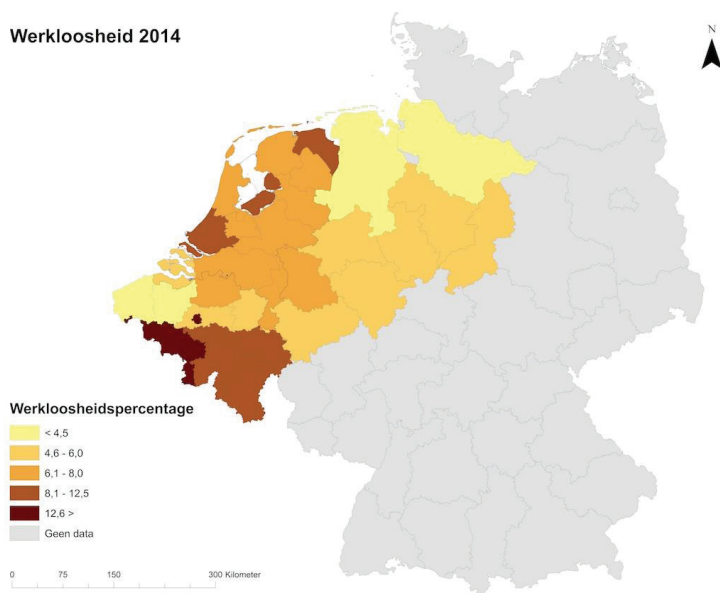
Figuur 3.14 geeft de ontwikkeling in de werkloosheidsgraad tussen 1999 en 2014 weer op NUTS-1 en 2 niveau. Opvallend is dat de Duitse regio's na een piek in 2005 een sterke daling hebben vertoond, waardoor Nedersaksen in 2014 het laagste werkloosheidspercentage van alle regio's in figuur 3.14 heeft. In tegenstelling tot de Duitse regio's hebben de Nederlandse regio's sinds 2008 te maken met een toename in de werkloosheid waardoor de werkloosheid in Nederland 2014 juist het hoogst ligt. In België is het werkloosheidspercentage in de periode 1999 tot 2014 vrij stabiel gebleven, maar gezien de lage arbeidsparticipatie in het Vlaams Gewest zou er sprake kunnen zijn van verborgen werkloosheid.

Figuur 3.14 Werkloosheidsgraad (werkloze beroepsbevolking als % van de totale beroepsbevolking) 1999-2014.



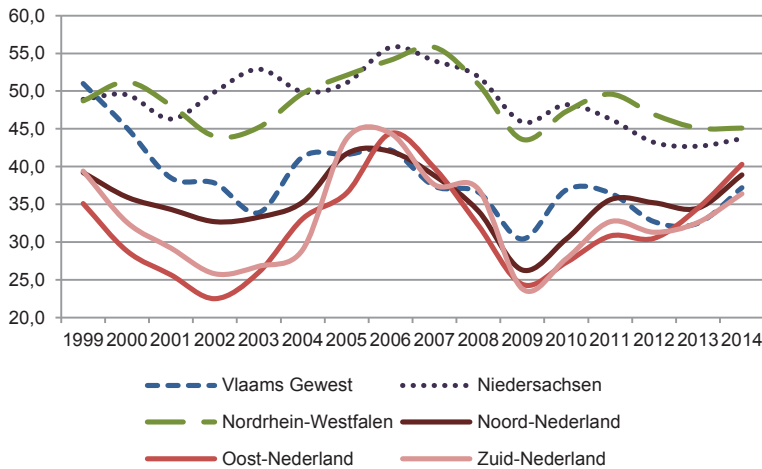
Figuur 3.15 geeft de werkloosheidspercentages weer in 2014 op NUTS-2 niveau. Wat direct opvalt is de duidelijke splitsing tussen Vlaanderen en Wallonië in België. Ook de slechtere prestaties van Groningen en Flevoland komen naar voren. Tussen grensregio's en niet-grensregio's lijkt echter in geen van de landen een systematisch verschil te bestaan.

Figuur 3.15 Werkloosheidsgraad in 2014 (werkloze beroepsbevolking als % van de totale beroepsbevolking).



Hoewel de Duitse regio's het de laatste jaren wat betreft de werkloosheid relatief goed doen, hebben deze wel het hoogste aandeel langdurig werklozen als percentage van de totale werkloosheid. In de grafiek in figuur 3.16 valt echter te zien dat dit aandeel wel is gedaald sinds 2006. Het aandeel langdurig werklozen is in 2014 in het Vlaams Gewest vrijwel gelijk aan dat van de Nederlandse regio's, en met 37,2% aanzienlijk lager dan in de Duitse regio's. Echter, sinds 2009 is in de Nederlandse en Belgische regio's het aandeel langdurig werklozen wel weer toegenomen, terwijl in de Duitse regio's deze stijging niet heeft plaatsgevonden.

Figuur 3.16 Langdurig werklozen als % van de totale werkloosheid 1999-2014.



3.5. Conclusies

Bij landenvergelijkende informatie is het grote probleem de eenduidige definiëring van concepten en vraagstukken. Daarom doen we zoveel mogelijk een beroep op de data van Eurostat. Het nadeel is dat gebiedsbeschrijvingen op een relatief hoog aggregatieniveau plaatsvinden, in ons geval op NUTS-2 (voor Nederland zijn dat provincies) of NUTS-3 (voor Nederland zijn dat COROP-regio's). De uitkomsten van de sociaaleconomische schetst hangen af van het schaalniveau waarop gekeken wordt.

Op het laagste niveau (NUTS-3) zijn er wel degelijk verschillen tussen regio's langs de Nederlands-Duitse en de Nederlands-Belgische grens. Het lijkt erop dat de Duitse grensregio's iets meer of iets eerder met vergrijzing en ontgroening van de bevolking te maken hebben dan de Nederlandse en Belgische grensregio's. Zowel de bruto als de netto participatiegraden liggen in de Duitse grensregio's hoger dan in Nederland en in België. Dat vertaalt zich ook in lagere werkloosheid in Duitse grensregio's. Ten opzichte van Nederland hebben Belgische grensregio's een hogere werkloosheid.

Op het hogere NUTS-1 schaalniveau lag de werkloosheid tot 2008, het begin van de economische crisis, in Nederlandse regio's en het Vlaamse gewest aanzienlijk lager dan in Nedersaksen en Noordrijn-Westfalen. Vanaf 2008/2009 stijgt de werkloosheid in Nederland en daalt deze in de Duitse regio's. In 2014 is de werkloosheid in Duitse regio's rond de 5% en in Nederlandse regio's tussen de 7-8%.

Ondanks de lagere werkloosheid in Duitse en Belgische grensregio's, kennen deze nog wel degelijk grote aantallen werkloos werkzoekenden, soms zelfs zeer langdurig. Het aandeel langdurig werklozen is in Duitsland zelfs hoger dan in de Nederlandse of Vlaamse regio's.

4. De omvang van grensarbeid: aantallen en stromen

4.1. Methodologische overwegingen

Ondanks de (inter)nationale beleidsinspanningen in grensregio's, staat de empirische beoordeling van grenssamenwerking en -arbeid in de kinderschoenen. In hoofdstuk 2 hebben we aangegeven dat een grenspendelaar iemand is die in een ander land werkt dan woont en in beginsel iedere week terugkeert. In deze studie zijn we geïnteresseerd in het pendelgedrag naar en van onze buurlanden België en Duitsland. De centrale vraag is in welke omvang grenspendel eigenlijk voorkomt en wat hiervan de kenmerken zijn.

In dit onderzoek hebben wij gekozen voor een verkenning langs bestaande databronnen. Deze keuze is onder meer gebaseerd op de wens om een structurele monitoring op het terrein van grenspendel in te richten en om in de tijd vergelijkbare gegevens te krijgen.

Voor een landenvergelijkend beeld zijn we qua methodologie aangewezen op twee bronnen. De eerste is een representatieve en periodieke ondervraging van burgers. Hiervoor is de European Labour Force Survey (ELFS) van het Europese EUROSTAT beschikbaar. De ELFS is gebaseerd op nationale surveys die qua methodologie en definities op elkaar zijn afgestemd. Voor Nederland is dit de Enquête Beroepsbevolking.⁵⁸ De voordelen van de ELFS zijn onder meer de historische informatie, de enquête wordt al sinds eind jaren '80 afgenomen, het betreft landenvergelijkbare informatie en er is een veelheid aan achtergrondkenmerken van de beroepsbevolking beschikbaar. Verder is het belangrijk dat de ELFS wel informatie biedt over de woonplaats of woonregio, maar niet over de werkplaats of werkregio, zodra deze in het buitenland is. Er is dus wel bekend of iemand in het buitenland werkt, en zo ja waar, maar er is geen informatie over de exacte werk-gemeente of – provincie. De ELFS meet dus de uitgaande pendel. Het nadeel is verder dat het onderzoek gebaseerd is op een steekproef. De steekproefomvang (in 2014: 179.000 personen benaderd) is relatief groot. Dit maakt wel mogelijk om op nationaal en provinciaal niveau representatieve uitspraken te doen, maar op lagere schaalniveaus bevat het te weinig waarnemingen om over kleinere populaties iets te zeggen. Uitspraken op gemeente- en zelfs op corop-niveau zijn vaak niet betrouwbaar. Een ander nadeel is dat we afhankelijk zijn van de informatie die

⁵⁸ Enquête Beroepsbevolking: Wat behelst het onderzoek. <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/onderzoeksomschrijvingen/korte-onderzoeksbeschrijvingen/enquête-beroepsbevolking--ebb--> Geraadpleegd op 6 april 2016.

Eurostat ons levert. Het microbestand dat nationaal beschikbaar is, of zelfs intern bij Eurostat aanwezig is, bevat meer informatie dan gepubliceerd wordt of voor wetenschappelijk onderzoek beschikbaar wordt gesteld.

De tweede bron zijn de administratieve bestanden van landen zelf (belastinggegevens, polisadministratie, bevolkingsadministratie enz). Hieruit is af te leiden of mensen in een ander land dan het eigen land wonen, werken, belasting afdragen, premies betalen enz. Het meet dus in principe de inkomende pendel. Het grote voordeel is dat in feite met de hele bevolking rekening kan worden gehouden, waardoor steekproeven achterwege kunnen blijven. Daardoor zijn in essentie op een heel laag schaalniveau uitspraken mogelijk. Er zijn echter ook een paar grote nadelen.

De eerste is het conceptuele vraagstuk van definiëring van begrippen in relatie tot mogelijke juridische verschijningsvormen. Hoewel bij grensarbeid in het merendeel van de gevallen zal gaan om werkzaamheden in loondienst bij een buitenlandse werkgever, zijn er meerdere vormen van legale en minder legale arbeidsrelaties denkbaar. De verscheidenheid aan deze juridische contractvormen, in combinatie met (verschillen in) wet- en regelgeving die onder meer bepalen wie waar (in welk land) staat ingeschreven, belasting betaalt en premies voor sociale zekerheid afdraagt, maken de meetbaarheid van grensbewegingen complex. Wat ook lastig is, is de meting van de temporaliteitseis, d.w.z. of de grenspendelaar conform de officiële definitie eenmaal in de week huiswaarts keert. We kunnen in administratieve bestanden wel afleiden of iemand in een ander land werkt dan woont, maar niet of hij of zij wekelijks terugkeert.

Het tweede grote vraagstuk is de (institutionele) complexiteit om (micro-)data en registerinformatie uit verschillende landen te verzamelen, te harmoniseren (uniforme definiëring van begrippen en definities) en vervolgens deze uit te wisselen en eventueel te koppelen. We zijn in toenemende mate in staat om mensen die in Nederland verblijven en werken via de bevolkingsadministratie en de Polisadministratie te achterhalen en in beeld te brengen. Recente voorbeelden zijn de Migrantenmonitor van het CBS⁵⁹ en het recente SEO-onderzoek naar Grensoverschrijdend aanbod van personeel.⁶⁰ Maar zodra mensen de grens overgaan om in een ander land te werken of diensten te verrichten als bijvoorbeeld zelfstandige, terwijl men woont in Nederland, kan alleen door samenwerking met statistische bureaus uit andere landen informatie worden verkregen over kenmerken van de

⁵⁹ <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/informatie/beleid/publicaties/maatwerk/archief/2014/140123-migrantenmonitor-2011-2012.htm>, geraadpleegd op 7 mei 2015.

⁶⁰ Berkhout, E., P. Bisschop en M. Volkerink (2014). Grensoverschrijdend aanbod van personeel: verschuivingen in nationaliteit en contractvormen op de Nederlandse arbeidsmarkt 2001-2011. Amsterdam: SEO.

werkzaamheden. De uitwisseling en vooral koppeling van registerinformatie uit meerdere landen staat echter nog in de kinderschoenen. Dit betekent ook dat in principe dubbeltellingen kunnen plaatsvinden.

Tenslotte ontbreekt veelal de informatie over de woonsituatie van deze personen. Omdat ze in het land werken is van de werkring veel informatie beschikbaar. Echter van de mensen die in het buitenland wonen is vaak alleen het woonland bekend en de nationaliteit. De precieze woonplaats is vaak niet bekend, evenals bijvoorbeeld de huishoudenssituatie van deze mensen.

4.2. Omvang grensarbeid

We starten ons overzicht in 1995 toen de omvang van grensarbeiders in de Europese Unie in beeld is gebracht op basis van bestaande statistieken (uit landen) en bibliografische informatie.⁶¹ Al die gegevens over het grensoverschrijdend arbeidsverkeer in West-Europa samen leveren in totaal een gemiddelde van ongeveer 380.000 grensarbeiders tussen 1990 en 1995 op, die heen en weer reizen tussen het land waar zij wonen en het land waar zij werken. Vijf landen, namelijk Frankrijk, Italië, België, Duitsland en Oostenrijk, kunnen als de belangrijkste 'leveranciers' van grensarbeiders beschouwd worden, en vijf andere landen - Zwitserland, Luxemburg, Duitsland, Monaco en Nederland - zijn de landen die er het meest gebruik van maken. Frankrijk is veruit het belangrijkste 'export'-land van grensarbeid in Europa: er zijn ongeveer 179.000 Fransen die rond 1995 in Frankrijk wonen en in het buitenland werken. Zij werken vooral in Zwitserland (74.000 in 1995), maar ook in Duitsland (45.000 in 1995), Luxemburg (27.800 in 1995) en Monaco (ongeveer 18.000 in 1994). Het tweede 'export'-land is Italië, met ongeveer 40.000 grensarbeiders, die voor het grootste deel in Zwitserland werken. Ondanks de recessie van de laatste jaren neemt Zwitserland bijna de helft van alle grensarbeiders in Europa op (volgens de federale vreemdelingendienst ongeveer 151.000 in 1995). Het tweede gastland is Duitsland, waar bijna 78.000 grensarbeiders uit de buurlanden werken, vooral uit Frankrijk en in mindere mate ook uit Nederland en Oostenrijk. Het aantal Duitse ingezetenen dat in het buitenland werkt, hoofdzakelijk in Zwitserland, is toch ook betrekkelijk groot (ongeveer 31.000 in 1995). Luxemburg is onder meer door zijn geografische ligging de derde aantrekkingspool voor grensarbeid in Europa, met 54.000 grensarbeiders die in 1995 op zijn grondgebied werken (uit Frankrijk 27.800, België 16.600 en Duitsland 9.800).

⁶¹ Roelofs, M. (1996). Grensarbeiders in de Europese Unie: samenvattend verslag. Den Haag: B&A onderzoeksgroep.

Voor Nederland geldt dat rond 1995 de inkomende pendel vanuit België groter is dan de uitgaande pendel, 13.000 versus 3.600, voor Duitsland geldt het omgekeerde, 1.350 versus ruim 15.000 pendelaars (zie tabel 4.1). Voor België geldt dit positieve pendelsaldo nog steeds, voor Duitsland laten recente overzichten zien dat het negatieve pendelsaldo is omgezet in een positief saldo.

Tabel 4.1 Omvang grensarbeid tussen NI, België en Duitsland, in 1995. Bron: Roelofs (1996).

	Werkland		
	NI	België	Dld
Woonland	1995 (abs)	1995 (abs)	1994 (abs)
NI	-	3.600	15.470
België	13.256	-	3.948
Duitsland	1.350	470	

In 2006/2007 is in opdracht van de Europese Commissie een omvangrijke Europese studie naar grensarbeid uitgevoerd.⁶² Op basis van een combinatie van onderzoeksmethoden (tellingen en expertreviews) is grensarbeid in Europa in beeld gebracht. Anders dan in de standaarddefinitie van grensarbeid waarbij een wettelijke terugkeer naar de woonlocatie moet plaatsvinden is deze terugkeereis opgerekt: 'A periodical returning to the main place of residence is essential to satisfy the criterion of commuting, while the duration of working period has to be extended from one week to several weeks or even months' (p. 8). Verder geldt dat onder regio wordt verstaan: '...all administrative units along to respective borders – whenever possible according to NUTS-3 definition – and in some cases urban centres in the second row (p.8).

In 2006-2007 kent de EU-15 (plus Zwitserland) ruim 660.000 grenspendelaars, een toename van 26% ten opzichte van de situatie in 1999/2000 toen het aantal pendelaars is vastgesteld op 490.000. Frankrijk (284 duizend), Duitsland (117 duizend) en België (78 duizend) kennen de meeste uitgaande pendelaars, Nederland staat met ruim 17 duizend op de negende plaats. Landen met de hoogste inkomende pendel zijn Zwitserland (206 duizend), Luxemburg (127 duizend) en Duitsland (86 duizend). Nederland staat hierbij op de vierde plaats met ruim 58.000 inkomende pendelaars. Als aandeel van het aantal werknemers in de grensregio's telt de inkomende pendel in Nederland in totaal 1,78% en de uitgaande pendel 0,54%, beide liggen onder het EU-15 gemiddelde van respectievelijk 1,95% en 1,76%.

⁶² Nerb, G, F. Hitzelsberger, A. Woidich, S. Pommer, S. Hemmer and P. Heczko (2009). Scientific Report on the Mobility of Cross-Border Workers within the EU-27/EEA/EFTA Countries: final report and appendix. München: MKW GmbH. http://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/MKW_cross_border_workers_mobility_1.pdf.

Voor Nederland geldt dat in het midden van het vorige decennium de balans van uitgaande en inkomende pendel in het voordeel uitvalt van de inkomende pendel. Dat geldt ook voor de balans met Duitse en Belgische grensregio's. Tabel 4.2 geeft hierover informatie. Vanuit Duitsland en België werkten respectievelijk 27 duizend en 31 duizend in Nederland, omgekeerd werkten vanuit Nederland 9 duizend personen in Duitsland en 6.000 in België. Daarbij geldt dat over de periode 2000-2007 de grensarbeid vanuit Duitsland en België fors is toegenomen terwijl omgekeerd het aantal grenswerkers nauwelijks is gegroeid en zelf is gedaald als het gaat om Duitsland.

Tabel 4.2 Omvang grensarbeid tussen NI, België en Duitsland, in 2006/2007. Bron: MKW, 2009 (annex).

	Werkland					
	NI		België		Dld	
Woonland	2007 (abs)	% groei 2000-2007	2007 (abs)	% groei 2000-2007	2007 (abs)	% groei 2000-2007
NI	-		7.365	19%	9.192	-36%
België	31.481	88%	-		5.592	+1%
Duitsland	26.634	436%	1.288	121%	.	

De MKW-studie schetst eveneens een beeld van de omvang van de grensarbeid in verschillende EUREGIO's. Tabel 4.3 laat zien dat van de 58 duizend werknemers die vanuit Duitsland of België in Nederland werken, verreweg het overgrote deel binnen de vier EUREGIO's werkzaam is. De EUREGIO Scheldemonde telt het minste verkeer, de EUREGIO Maas-Rijn het meeste verkeer.

Tabel 4.3 Omvang grensarbeid tussen NI, België en Duitsland, in 2006/2007 (x1000).

Bron: MKW, 2009 (annex).

	Werkland		
Woonland	NI	België	Dld
Euregio Scheldemonde			
NI	-	2.100	Nvt
België	2.500	-	Nvt
Euregio Rhein-Waddenzee			
NL			1.694
Duitsland	7.500		.
Euregio Maas-Rijn			
NL		2.000	4.872
Belgie	19.066		5.110
Duitsland	4.000	900	
Euregio Rhein-Waal & EUREGIO Rhein-Maas Nord			
NI			2.626
Duitsland	15.000		

De MKW-studie concludeert verder dat voor de grensregio met België geldt dat in 2006-2007 de inkomende pendelaars voornamelijk werken in de steden Breda, Tilburg, Eindhoven en Maastricht en in de secundaire sector (industrie en bouw) en in de gezondheidszorg en welzijnssector. Uitgaande pendelaars werken voornamelijk in Antwerpen en naast de industrie en bouw vooral in handel en transport. 130 Nederlanders pendelen naar Brussel, omgekeerd pendelen 148 pendelaars van Brussel naar Nederland. Het betreft over het algemeen mannen van middelbare en oudere leeftijd met middelbaar onderwijsniveau ('middle-skilled'). De destijds geconstateerde voornaamste obstakels zijn slechte openbaar vervoersverbindingen, gebrek aan informatievoorziening (over sociale zekerheid en belastingen, bekendheid EURES), combinatie van belasting- en sociale zekerheidsdruk in grensregio's, onvoordelige gezondheidszorg voor Belgische pendelaars, ontbreken van recht op kinderbijslag voor Nederlandse pendelaars in België en afwezigheid van regulering voor aanvullende pensioenen. De onderzoekers voorspellen een langzame toename van grensarbeid door gunstige economische ontwikkelingen in de grensregio.

Voor de grensregio's met Duitsland constateren de onderzoekers om te beginnen dat het negatieve pendelsaldo aan het einde van het vorige millennium omstreeks 2003 is omgeslagen in een positief saldo. Tegenover een toename van het aantal Duitse pendelaars van 5.000 in 2000 tot 26.600 in 2007 staat een afname van het aantal Nederlandse pendelaars van 16.000 in 1999 tot 10.000 in 2007. Voor de Nederlandse pendelaars zijn vooral de regio Aaken (4.500) en de regio Coesfeld (steden Gronau en Borken, ongeveer 2.300) en de regio Wesel (steden Kleve en Emmerich, ongeveer 2.300) in trek. Nederlandse pendelaars werken hoofdzakelijk in de industrie (23%), gezondheidszorg en welzijnswerk (17%) en bouw (10%). De meest aantrekkelijke steden voor Duitse pendelaars zijn – van noord naar zuid – Groningen, Enschede, Arnhem, Nijmegen, Venlo en Maastricht. Voor de Duitse pendelaars geldt dat de industrie, de bouw en transport de belangrijkste sectoren zijn. De onderzoekers constateren verder dat vanwege de lage woningprijzen veel Nederlanders verhuizen naar Duitsland zonder hun baan in Nederland op te geven. Dit is een van de oorzaken van de groei van de Duitse grenspendel met Nederland.

Ongeveer 65% van de grenspendelaars is man en vooral werkzaam in de industrie en bouw. De vrouwelijke pendelaars werken daarentegen meer in de gezondheids- en welzijnssector. Grenspendelaars zijn van middelbare tot oudere leeftijd en middelbaar en hoog geschoold. Destijds geconstateerde obstakels zijn de taalverschillen, gebrekkige openbaar vervoersverbindingen, verschillen in belasting en sociale zekerheidssystemen en de acceptatie van opleidingskwalificaties.

Nationaliteit

Corpeleijn (2009) komt op basis van een telling van loonaangiften die werkgevers bij de belastingdienst hebben ingediend tot een iets hoger aantal dan hiervoor voor Nederland is weergegeven, die onder meer is gebaseerd op het aantal voor het Ziekenfonds verzekerde personen.⁶³ Volgens deze telling wonen in maart 2009 91.000 personen in België en Duitsland terwijl zij in Nederland werken, zie tabel 4.4.

Tabel 4.4 Werknemers die in België of Duitsland wonen en in Nederland werken (x1000).

Bron: Corpeleijn, 2009.

	Werkland Nederland				
	NI				
Woonland	2007		2008		2009
	Maart	Sept	Maart	Sept	Maart
België	41	44	46	46	45
Duitsland	40	49	50	57	46

Bij een nadere analyse van de nationaliteit blijkt het bij de inkomende grenspendelaars voor een belangrijk deel te gaan om werknemers met de Nederlandse nationaliteit. Van de pendelaars uit België heeft ongeveer 60% de Nederlandse nationaliteit en van de werknemers uit Duitsland ongeveer één op de drie. De meeste grenspendelaars met de Nederlandse nationaliteit hebben ooit in Nederland gewoond. Van de grenspendelaars met een Nederlandse nationaliteit heeft 73% vanaf het begin van 1995 enige tijd in Nederland gewoond. Veel grenspendelaars zijn dus vooral residentieel mobiele die in het oude moederland werken. Het lijkt er dus op dat buiten de arbeidsmarkt gelegen factoren hebben bijgedragen tot de toename van de grenspendel naar Nederland. Dat is een belangrijke constatering voor grensarbeid. De grenspendel naar Nederland bestaat voor ongeveer een kwart uit uitzendkrachten. Uitzendwerk komt vooral voor bij grenspendelaars die in Duitsland wonen en niet de Nederlandse nationaliteit hebben.

Tot slot, kunnen we een beroep doen op de enige bron waaruit internationaal de omvang van grensarbeid in de tijd in beeld wordt gebracht, namelijk de European Labour Force Survey (ELFS). Volgens de ELFS werken in 2013 in de EU-28 ongeveer 1,8 mln. in een ander land dan hun woonlocatie. Voor Nederland geldt voor wat betreft de uitgaande grensarbeid dat voor 42.500 mensen de woon en werklocatie in verschillende landen ligt. Duitsland telt 283.000 uitgaande grensarbeiders en België 99.300. Nederlandse grenswerkers komen voornamelijk uit Limburg (23%), Noord-Brabant (15%) en Zuid-Holland (16%). In termen van landsdelen nemen West-Nederland (39%) en Zuid-Nederland met (39%) het leeuwendeel voor hun

⁶³ Corpeleijn, A. (2009). Pendelen naar Nederland: oude en nieuwe grensarbeiders. OVER-WERK Tijdschrift van het Steunpunt WSE, 4, 138-143.

rekening. Oost-Nederland (15%) en Noord-Nederland (7%) blijven daarbij achter.⁶⁴ Een deel van deze grenswerkers vindt emplooi in de grensregio's van Duitsland en België. De onderstaande tabellen 4.5 en 4.6 geven informatie over de woon- en werklocatie en de nationaliteit op basis van de cijfers over 2012.⁶⁵ Voor Nederland geldt dat voor dat jaar het totale aantal grenswerkers is becijferd op 35.000. Ongeveer 28.000 (80%) daarvan vindt plaats in de grensregio's met België en Duitsland. Ook hiervan concludeert het CBS (2014) dat vermoedelijk een groot deel woonmigratie betreft. Omgekeerd woonden 72.000 personen in de Duitse en Belgische grensregio's terwijl ze in Nederland werkten.

Tabel 4.5 Omvang grensarbeid tussen NI, België en Duitsland, in 2002 en 2012 (maal 1000).

Bron: European Labour Force Survey/Benelux Kerncijfers en Trends 2014.

	Werkland					
	NI		België		Dld	
Woonland	2002	2012	2002	2012	2002	2012
NI	-	-	7	14	10	14
België	38	33	-	-	13	7
Duitse grensregio's	8	39	.	.	-	-

. = onder grenswaarde voor publicatie (2000 voor BE, 1500 voor NL en 5000 voor DLD,

Tabel 4.6 Omvang grensarbeid tussen NI, België en Duitsland, in 2012 naar nationaliteit (maal 1000).

Bron: European Labour Force Survey/CBS 2015.

	Werkland		
	NI	België	Dld
Woonland	2012	2012	2012
NI	-	13,6	14,5
w.v. nationaliteit NL		9,8	8,2
w.v. nationaliteit BEL		1,6	
w.v. nationaliteit DLD			3,5
België	33,3		
w.v. nationaliteit NL	15,4		
w.v. nationaliteit BEL	8,7		
Duitsland	42,5		
w.v. nationaliteit NL	15,6		
w.v. nationaliteit BEL	.		
w.v. nationaliteit DLD	14,5		

⁶⁴ CBS Webgazine 'Ruim 40 duizend inwoners van Nederland werken over de grens', d.d. 20 mei 2014. Eigen berekeningen op basis van EUROSTAT-cijfers.

⁶⁵ Cijfers zijn afkomstig uit: Secretariaat-Generaal voor de Benelux (2014). Benelux: Kerncijfers en trends 2014. Luxemburg.

Tot nu toe leiden de verschillende studies vanaf medio jaren negentig tot de volgende conclusies. In de eerste plaats dat de aantallen grenspendelaars klein zijn. In de tweede plaats dat de verhoudingen tussen in- en uitgaande pendel voor België redelijk constant zijn gebleven, maar voor Duitsland zijn omgedraaid. Twintig jaar geleden was de uitgaande pendel naar Duitsland vele malen hoger dan de inkomende pendel vanuit Duitsland. Dit beeld is aan het begin van het nieuwe millennium gekanteld in het voordeel van de inkomende pendel. In de derde plaats kunnen we concluderen dat woonmigratie een belangrijk factor is in de grenspendelbewegingen.

4.3. Administratieve verschillen in recente overzichten

Administratieve bronnen zijn vaak registerdata of polisdata van in een land werkzame personen die belasting of sociale premies afdragen. Door deze informatie te vergelijken met bijvoorbeeld bevolkingsadministraties wordt een beeld verkregen of belastingplichtige werknemers ook daadwerkelijk in Nederland wonen of niet. Wanneer men niet in Nederland woont kan hetzij (a) via informatie over de woonlocatie, hetzij (b) via nationaliteit en de herkomstgroepering (geboorteland, eerste generatie allochtonen) uitspraken worden gedaan over de binding met Duitsland en België.

Dat desondanks verschillen kunnen ontstaan heeft te maken met verschillen in de definities, verschillen in registraties en geregistreerde doelgroepen, locatiekwesities, meetmomenten enz. Onderstaande tabel 4.7 geeft een voorbeeld.⁶⁶ Het gaat hier om registraties uit enerzijds de Belgische ziekenfondsregistraties door het Belgische Rijksinstituut voor Ziekte en Invaliditeitsverzekering (RIZW), anderzijds uit de Vlaamse arbeidsrekeningen (vergelijkbaar met de Nederlandse Polisadministratie) door de aan de Katholieke Universiteit van Leuven verbonden St. Werk en Sociale Economie. Tot slot is hieraan toegevoegd wat het CBS heeft berekend uit de polisadministratie.

Een paar conclusies hieruit. Om te beginnen laten de verschillende administratieve bronnen verschillen in aantallen zien. Zelfs wanneer de peildata gelijk worden getrokken lopen de verschillen op tot honderden als het gaat om de Belgische administraties en duizenden als het gaat om verschillen tussen Belgische en Nederlandse cijfers. In de tweede plaats is de trend wel dezelfde in de verschillende registraties. De inkomende pendel vanuit België is vele malen groter dan de uitgaande pendel en vooral afkomstig uit de regio Antwerpen (ongeveer 33%) en Limburg (ongeveer 52%). Uit de Nederlandse polisadministratie kunnen we optekenen dat

⁶⁶ Cijfers zijn geactualiseerd ten opzichte van de versie van Van der Valk (2015). Hierdoor hebben cijfers verschillende peildata. Maar ook een vergelijking op basis van dezelfde peildatum laat verschillen tussen de verschillende registraties.

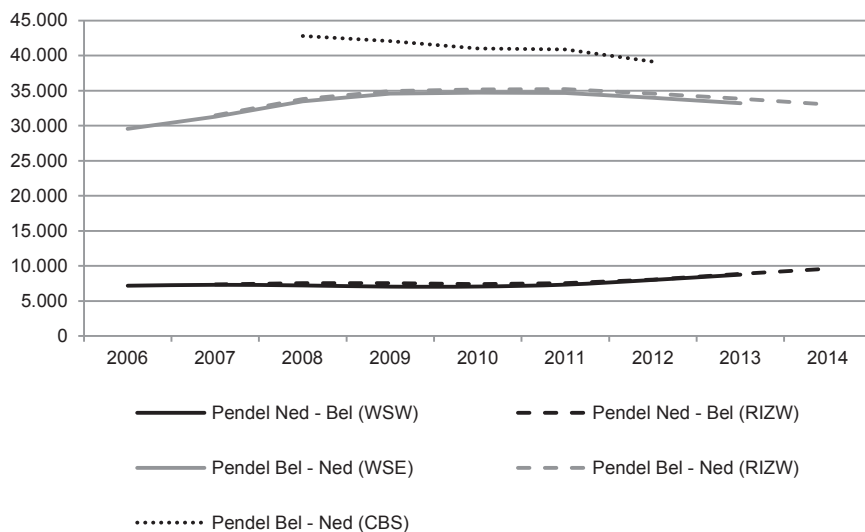
de inkomende pendelaars hoofdzakelijk in de regio's Noord-Brabant en Limburg. De uitgaande pendel is zoals gezegd vele malen kleiner. Er wordt vooral gewerkt in de regio's Antwerpen (ongeveer 35%), Limburg (22%) en Oost-Vlaanderen (27%).

Tabel 4.7 Pendel van België naar Nederland en van Nederland naar België op basis van administratieve bronnen. Bron: CBS, RIZW, ST. WSE, eigen berekeningen.

Pendel van België naar Nederland (x 1000)			
	RIZIV (BE)	St. WSE (BE)	POLIS (NL)
	2014	2013	2012
Totaal	33,8	32,2	39,0
w.o. woonregio			
Antwerpen	11,2	10,8	
Limburg	18,4	18,1	
Oost-Vlaanderen	1,8	1,8	
Vlaams-Brabant	0,5	0,5	
West-Vlaanderen	0,4	0,4	
Brussel H. Gewest	0,2	0,2	
Luik	1,1	1,2	
w.o. werkregio			
Noord-Holland			1,1
Utrecht			0,7
Zuid-Holland			2,6
Zeeland			2,3
Noord-Brabant			15,0
Limburg			16,1
Pendel van Nederland naar België (x 1000)			
Totaal	8,9	8,8	.
w.o. werkregio			
Antwerpen	3,2	3,6	
Limburg	2,0	1,5	
Oost-Vlaanderen	2,4	2,1	
Vlaams-Brabant	0,1	0,3	
West-Vlaanderen	0,7	0,5	
Brussel H. Gewest	0,2	0,4	
Luik	0,1	0,2	

De onderstaande figuur 4.2 geeft de ontwikkeling in de afgelopen jaren weer. We kunnen concluderen dat de pendel van België naar Nederland in de periode 2006-2014, fors hoger ligt dan de uitgaande pendel, zijn piek lijkt te bereiken in 2010 en 2011, waarna deze licht afneemt in de meeste recente jaren. Voor de pendel van Nederland naar België geldt dat deze heel licht toeneemt in 2013 en 2014, hoewel de aantallen nog steeds klein zijn.

Figuur 4.2 Pendelbewegingen tussen Nederland en België, verschillende administratieve bronnen, periode 2006-2014, X 1000. Bron: CBS, RIZW, ST.WSE.



Voor wat betreft Duitsland zijn er verschillende bronnen.⁶⁷ Om te beginnen de statistische bureaus van de Duitse deelstaten. In Duitsland is de bevoegdheid over regionale statistieken belegd bij de deelstaten. Gedurende dit onderzoek is het alleen gelukt medewerking te krijgen van het statistisch instituut van de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen (IT.NRW). Zij baseren de pendelgegevens op de administratie van sociaal-verzekerden van de Bundesagentur für Arbeit aangevuld met de Mikrozensus. Naast de cijfers van IT.NTW is ook rechtstreeks pendeldata opgevraagd bij de Bundesagentur für Arbeit (BfA) voor andere regio-indelingen en achtergrondinformatie. Daarnaast beschikt het Duitse Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) over pendelgegevens op basis van de Duitse polisadministratie. Deze gegevens worden niet regulier gepubliceerd, maar de informatie is wel recentelijk vrij gekomen in een onderzoek van PBL samen met het CBS.⁶⁸ Tabel 4.8 geeft een overzicht van de aantallen.

⁶⁷ Valk, J. van der (2015). Overzichten van beschikbare cijfers over grenspendel met Nederland. Den Haag: CBS.

⁶⁸ Weterings et al., 2015.

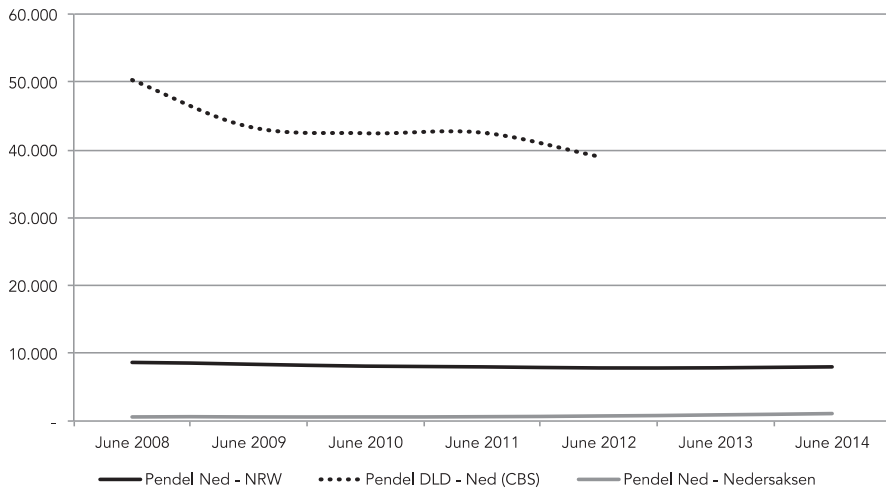
Wat voor België geldt, geldt ook voor Duitsland: de inkomende pendel (om en nabij de 40 duizend) is vele malen hoger dan de uitgaande pendel. Voor het overgrote deel wordt gependeld naar de meest dichtbij liggende deelstaten Noord-Rhijn Westfalen (rond de 8.000) en Nedersaksen (rond de 1.000). Ook binnen deze regio's wordt het meest gependeld naar de Duitse provincies Köln, Düsseldorf, Münster en Weser-Ems. Vanuit Duitsland zijn de Nederlandse grensprovincies Overijssel, Gelderland en Limburg oververtegenwoordigd.

Tabel 4.8 Pendel van Duitse deelstaten naar Nederland en van Nederland naar Duitse deelstaten op basis van administratieve bronnen, 2012. Bron: CBS.

Pendel van Nederland naar Duitsland (x 1000)			
	IT.NRW (DE)	Arbeitsagentur (DE)	POLIS (NL)
	2012	2014	2012
Totaal Noord-Rhijn Westfalen	7,8		
w.o. werkregio			
Regierungsbezirk Düsseldorf	2,1		
Regierungsbezirk Köln	4,9		
Regierungsbezirk Münster	0,8		
Totaal Noord-Rhijn Westfalen		8,0	
NUTS-2 Düsseldorf		2,7	
NUTS-2 Köln		4,0	
NUTS-2 Münster		1,2	
NUTS-2 Detmold		0,04	
NUTS-2 Arnsberg		0,09	
Totaal Nedersaksen		1,1	
NUTS-2 Braunschweig		0,01	
NUTS-2 Hannover		0,05	
NUTS-2 Lüneburg		0,02	
NUTS-2 Weser-Ems		1,0	
Pendel van Duitsland naar Nederland (x 1000)			
Totaal			40,4
W.o. werkregio			
Groningen			1,0
Drenthe			1,7
Overijssel			10,2
Gelderland			9,5
Noord-Holland			1,0
Zuid-Holland			1,6
Noord-Brabant			2,8
Limburg			9,7

Figuur 4.3 laat zien dat over de afgelopen zes jaren de uitgaande pendel constant is en dat de inkomende pendel aan het afnemen is.

Figuur 4.3 Pendelbewegingen tussen Nederland en Duitsland, verschillende administratieve bronnen, periode 2008-2014, X 1000. Bron: CBS, Arbeitsagentur.

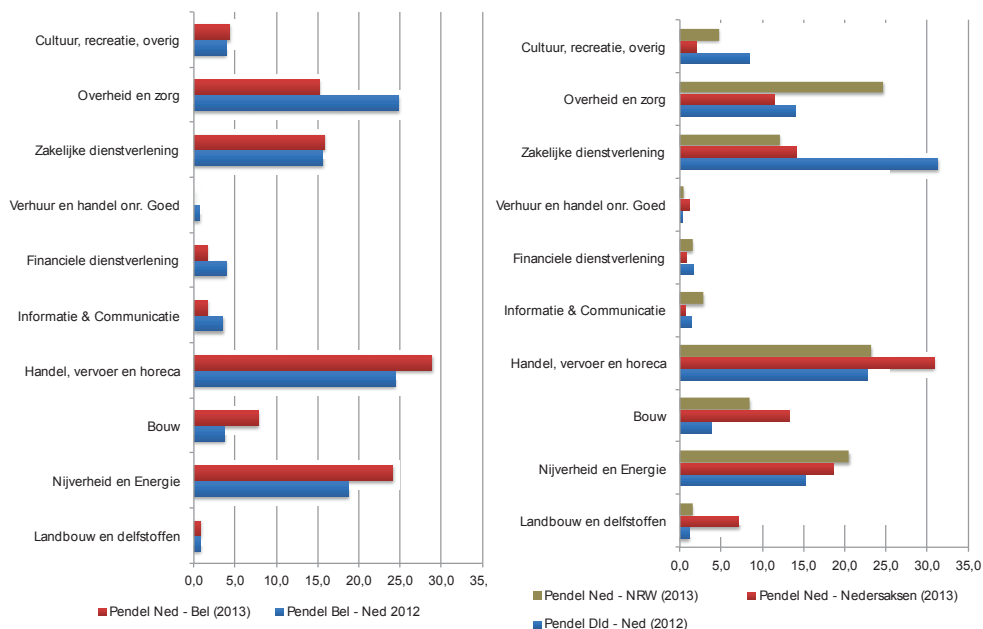


4.4. Kenmerken van pendel

De onderstaande figuren laten de pendelbewegingen zien naar de sector van werkzaamheden. In de eerste plaats kunnen we concluderen dat bepaalde sectoren meer pendelgevoelig zijn dan anderen. Vooral in de sectoren Handel, Vervoer & Horeca, Nijverheid & Energie, Zakelijke dienstverlening en Overheid & Zorg wordt in verhouding veel gependeld. In de tweede plaats kunnen we concluderen dat in deze sectoren zowel de in- als uitgaande pendel in verhouding hoog is. Natuurlijk doen zich daar saldo-verschillen voor. Zo wordt naar België meer gependeld in de Handel en Nijverheid en wordt vanuit België naar Nederland meer gependeld in de Overheidssector. Dezelfde patronen doen zich ook voor in de grensbewegingen met Duitsland. Vooral de inkomende pendel vanuit Duitsland heeft een forse uitschieter in de zakelijke dienstverlening. Dit wordt veroorzaakt door de uitzendsector die onderdeel uitmaakt van de zakelijke dienstverlening.

Figuur 4.4 In- en uitgaande pendel met België en Duitsland naar sector, in percentages.

Bron: CBS, St WSE en Arbeidsagentur.



Voor de uitgaande pendel naar Duitsland beschikken we over achtergrondkenmerken van de pendelaars. Voor wat betreft het opleidingsniveau moeten we er rekening meehouden dat voor een aanzienlijk deel (40%-50%) de opleiding niet bekend is. Van de personen waarover wel informatie beschikbaar is valt te concluderen dat veel werkzaamheden (ongeveer een derde) middelbaar geschoold werk betreft op het niveau van MBO 2-4.

Voor wat betreft de beroepen waar pendelaars in terecht komen zijn er wel verschillen tussen de Duitse deelstaten. In Nedersaksen werkt ongeveer 30% in elementaire beroepen of fabriekswerkzaamheden. Een kleine 20% zijn hoger opgeleide managers en professionals, bijvoorbeeld bij de overheid. Voor Noordrijn-Westfalen geldt dat pendelaars in verhouding minder in ongeschoolde beroepen terecht komen en juist meer in technische, professionele en managementfuncties.

Tabel 4.9 Pendel van Nederland naar Duitsland, in 2013-2014, naar opleiding en beroep.
Bron: Arbeidsagentur.

Pendel van Nederland naar Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen (x 1000). Bron: Arbeidsagentur				
	Nedersaksen		Noordrijn-Westfalen	
	2013	2014	2013	2014
Opleidingsniveau				
TOTAAL (abs.)	892	1094	7846	7989
<i>Verdeling in percentages</i>				
Primair / Basis	0,9	1,0	0,8	0,7
Lager secundair (VMBO / MBO 1 / HAVO-VWO1-3)	2,7	3,3	4,0	3,8
Hoger secundair (MBO 2-4 / HAVO/VWO 4-6)	26,0	26,3	28,2	27,8
Post secundair (MBO 4 / HBO-1)	3,7	3,0	6,5	6,7
HBO-WO bachelor	7,2	7,7	5,9	6,5
HBO-WO Master	11,1	9,0	14,7	14,1
Doctoraal	1,0	0,7	0,9	1,0
Onbekend	47,4	48,3	38,9	39,2
Beroep				
TOTAAL (abs.)	892	1094	7846	7989
<i>Verdeling in percentages</i>				
Managers	6,1	5,7	5,4	5,5
Professionals	15,2	14,0	19,1	19,6
Tecnicians	15,8	15,7	20,8	20,6
Clerical support	8,0	7,6	12,7	12,3
Service and Sales	8,9	9,1	10,7	11,0
Skilled agriculture	1,6	1,9	0,8	0,8
Craft and related trade	13,8	13,8	13,3	13,9
Plant and Machine operators	19,7	18,3	8,3	8,7
Elementary occupations	10,5	13,9	7,4	7,7
Onbekend	0,4	0		

4.5. Tot slot

Het inventariseren en beschrijven van arbeidsmarkt- en pendelgegevens is vol met voetangels- en klemmen. In de eerste plaats geldt dat de wijze waarop vandaag de dag via registerdata pendelverkeer wordt gemeten, een zeer grove benadering is van wat we eigenlijk zouden willen weten. Nu wordt alleen op een peilmoment gekeken of iemand in het land woont waar hij of zij werkt, en zo niet, dan beschouwen we degene als pendelaar. Dit staat ver af van de vraag of iemand ook daadwerkelijk één keer in de week op en neer reist. Er verdwijnt veel van

de onderliggende dynamiek in de huidige statistieken. In de tweede plaats geldt dat hoe groter de wens om betrouwbare en valide uitspraken over grensregio's te kunnen doen, hoe noodzakelijkerwijs hoger het ruimtelijk schaalniveau moet zijn, en hoe geringer de mogelijkheid tot specificatie naar aard en kwalificaties van bewegingen. Willen we daarentegen uitspraken doen op een laag schaalniveau, dan zijn we aangewezen op gegevens van landen zelf, waarvan de data onderling niet goed vergelijkbaar zijn. Er ontbreken kortom overzichten over de kenmerken en vraagstukken van wat wij de grensoverschrijdende functionele arbeidsmarkt noemen. In de derde plaats zit het genereren van structurele en periodieke grensoverschrijdende statistieken niet in het reguliere takenpakket van landelijke statistische bureaus. En dus draait de beschikbaarheid van grensoverschrijdende statistieken om de bereidheid van (nationale en regionale) overheden en instellingen mee te willen werken en daarin (financieel) te willen investeren.

5. Belemmeringen en beleidsinterventies

5.1. Inleiding

De problematiek van grensoverschrijdende samenwerking (het gebiedsperspectief) en grensarbeid (het individuele perspectief) is niet voor de eerste keer onderwerp van recente (internationale) analyse. Al dan niet in opdracht van verschillende ministeries of Europese organen zijn knelpunten, bestuurlijke vraagstukken en interventiemogelijkheden in verschillende gremia onderzocht, met adviezen omkleed en van actiepunten voorzien.⁶⁹ Ook is recent een veelomvattend overzicht opgesteld van grensoverschrijdende samenwerking in Benelux-verband.⁷⁰ En wordt er voor Nederland door het Actieteam Grensoverschrijdende Economie en Arbeidsmarkt (GEA) een Actieboek opgesteld voor wegnemen van belemmeringen om grensoverschrijdende te werken en te ondernemen.⁷¹

Gedurende het afgelopen anderhalve jaar hebben wij interviews afgenomen, regionale en landelijke bijeenkomsten bezocht, workshops georganiseerd en vergaderingen van landelijke, regionale en lokale stakeholders bezocht. Het materiaal dat zo verzameld is, biedt een breed overzicht van zowel de knelpunten als de bestuurlijke en beleidsinterventies. We hebben niet de intentie om uitputtend of representatief te zijn, maar wel om een beeld te schetsen van bestuur, beleid en uitvoering. Ook gaan we niet over doen wat ergens anders al beter en uitvoeriger is gedocumenteerd. Daarvoor verwijzen naar de aangegeven documentatie.

⁶⁹ Roelofs, M. (1996). *Grensarbeiders in de Europese Unie: samenvattend verslag*. Den Haag: B&A onderzoeksgroep. Raad voor het Openbaar Bestuur (2008). *Besturen over grenzen: opgave voor alle bestuurslagen*. Den Haag; Raad voor het Openbaar Bestuur (2010). *Grensoverschrijdende samenwerking: terugblik en aanbevelingen*. Den Haag; Commissie Bruls (2013). *Advies wegnemen praktische belemmeringen bij grensoverschrijdende arbeid*; Unfried, M. & H. Scholtens (2013). *Van Stilstand naar verandering: Praktische oplossingen voor verbetering van de arbeidsmobiliteit in de grensregio*. Maastricht: EIPA. Comité van de Regio's (2013). *Grenswerkers – stand van zaken na 20 jaar interne markt: problemen en vooruitzichten*. Brussel; Association of European Border Regions (2012). *Information services for cross-border workers in European border regions*. Gronau; Secretariaat-Geraal Benelux (2014). *Banen door mobiliteit over de grens*. Luxembourg. European Commission (2016). *Overcoming obstacles in Border Regions*. Brussels.

⁷⁰ Benelux (2011). *Grensoverschrijdende samenwerking Almanak 2011-2015*. Luxembourg.

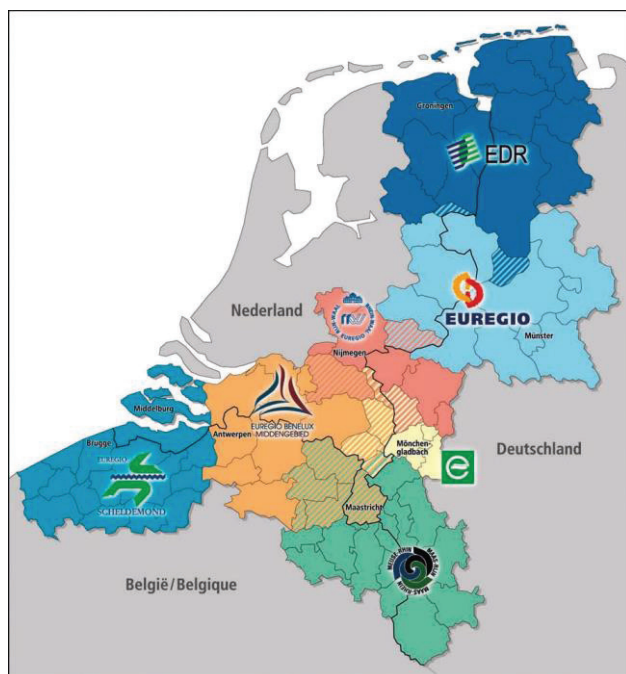
⁷¹ Actieteam Grensoverschrijdende Economie en Arbeidsmarkt.

5.2. Instituties en governance

EUREGIO's

In Nederland is grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking over het algemeen geformaliseerd. Een vorm van zo'n samenwerking zijn de EUREGIO's, regionaal grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden van gebieden die deel uitmaken van de Europese Unie. Nederland kent in totaal zeven EUREGIO's in de Duitse en Belgische grensgebieden. Van noord naar zuid en van zuid naar west: de Eems Dollard Regio, de Euregio, de EUREGIO Rijn-Waal, de EUREGIO Rijn-Maas-Noord, de EUREGIO Maas-Rijn, de EUREGIO Benelux Middengebied en de EUREGIO Scheldemond. De EUREGIO's zijn van onderop gevormd in de periode 1958-1985 vanuit het motief om de achtergebleven sociaaleconomische situatie van het gebied te verbeteren in een situatie van geringe aandacht van de nationale overheden voor de perifere gebieden.⁷²

Figuur 5.1 De EUREGIO's op de grens van Nederland. Bron: <http://kennisopenbaarbestuur.nl/thema/grensoverschrijdende-samenwerking>. Geraadpleegd op 28 juni 2016.



⁷² Een uitgebreide beschrijving van historische en juridische ontwikkeling van de EUREGIO is te vinden in: Raad voor het Openbaar Bestuur (2008). *Besturen over grenzen: opgave voor alle bestuurslagen*. Den Haag.

Ze verschillen in hun juridische vorm, samenstelling en werkwijze, maar wat betreft activiteiten en projecten komen de EUREGIO's met elkaar overeen. De Interreg-subsidies fungeren als belangrijkste aanjager voor investeren in projecten die in de betreffende EUREGIO van belang zijn. Wel constateerde de Raad voor Openbaar Bestuur in 2008 dat de projecten die onder de vlag van de EUREGIO's worden uitgevoerd, vaak los van elkaar staan en niet of nauwelijks zijn verbonden met de strategische visies van betrokken decentrale overheden.

Sociaal- en euregionaal economische ontwikkeling en grensarbeid zijn belangrijke thema's van de EUREGIO's, naast toerisme en cultuur, informatievoorziening aan burgers en bedrijven, afstemmen van voorzieningen en infrastructuur. Vanuit de Europese Interreg-programma's is voor de periode 2014-2020 een kleine 375 miljoen beschikbaar voor gebiedsprogramma's. Nederland kent twee INTERREG V-A programma's, één met Duitsland en één met België. Zie tabel 5.1.

Tabel 5.1 Contouren Interreg-programma's Nederland, Duitsland en België 2014-2020.

	Samenwerkingsprogramma Nederland - Duitsland ⁷³	Samenwerkingsprogramma Nederland - België ⁷⁴
Belangrijkste doelstelling	Het samenwerkingsprogramma is de concrete vertaling van de Europa 2020-strategie met betrekking tot de specifieke problemen waarmee het Duits-Nederlandse grensgebied te kampen heeft. Het grensgebied hoopt hiermee tot de slimste, duurzaamste en meest geïntegreerde regio's van Europa te gaan behoren. Hoewel de samenwerking de afgelopen decennia duidelijk verbeterd is, worden bedrijven en burgers nog steeds geconfronteerd met problemen die betere samenwerking behoeven.	Er is de laatste decennia veel bereikt, maar de grens is nog steeds een echte grens, zelfs na twintig jaar vrij verkeer van personen en goederen, en ondanks de gemeenschappelijke taal. De grensoverschrijdende infrastructuur moet nog aanzienlijk worden verbeterd en de arbeidsmarkt is nog altijd een nationale aangelegenheid met maar weinig coördinatie-instrumenten of -mechanismen. Dit programma is opgezet om de problemen in het grensgebied aan te pakken en gezamenlijke mogelijkheden te benutten zonder de specifieke subregionale behoeften uit het oog te verliezen. De voornaamste uitdagingen voor het grensgebied zijn: versterking van de concurrentiekracht, vergroting van de

⁷³ Bron: http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/nl/atlas/programmes/2014-2020/Netherlands/2014tc16rfcb023 Geraadpleegd op 28 juni 2016.

⁷⁴ Bron: http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/nl/atlas/programmes/2014-2020/netherlands/2014tc16rfcb046 Geraadpleegd op 28 juni 2016.

	Samenwerkingsprogramma Nederland - Duitsland	Samenwerkingsprogramma Nederland - België
		duurzaamheid en een beter functionerende arbeidsmarkt.
Belangrijkste prioriteiten	<p>Het programma kent twee prioriteiten:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. het concurrentievermogen van de regio wordt versterkt door slimme groei, in het bijzonder door de overgang naar een koolstofarme economie te ondersteunen; 2. de territoriale cohesie van het grensgebied op sociaal-cultureel gebied verder worden versterkt door samenwerking tussen burgers, bedrijven en instellingen te faciliteren. 	<p>Het programma kent vier prioriteiten:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. slimme groei om de concurrentiekracht van de regio en die van het mkb te versterken 2. duurzame groei gericht op energie; 3. duurzame groei gericht op het milieu en de hulpbronnen; 4. inclusieve groei om de arbeidsmobiliteit en de opleidingen te verbeteren.
Belangrijkste doelstellingen	<p>De belangrijkste doelen van het programma zijn:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. toename van 2% van het aandeel innovatie door het mkb door steun aan zo'n 4.000 ondernemingen 2. grensoverschrijdende banden en contacten intensiveren 3. de positieve houding tegenover het buurland verder verbeteren en de inwoners van het grensgebied bijstaan om de grens als kans te zien in plaats van als obstakel. 	<p>De belangrijkste doelen van het programma zijn:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Toename van 3% van het aandeel middelgrote en kleine bedrijven (mkb) die innovatieve producten en processen introduceren (van 68 naar 71% - Regionaal innovatiescorebord) 2. Een stijging van 25% van het aantal personen dat over de grens werkt van 42.500 naar 53.125
Funding EU	€ 222,159,360.00	€ 152,575,585.00

Interreg-programma's worden weliswaar vanuit de Europese Commissie gemonitord, maar dit betreft meestal een proces-evaluatie: worden de middelen conform de subsidievoorwaarden besteed. Impact- en effectevaluaties vinden nauwelijks plaats, onder meer vanwege een tekort aan adequate grensoverschrijdende statistieken.

Grensoverschrijdende samenwerking (GROS)

De betrokkenheid van het Rijk bij grensoverschrijdende samenwerking is de afgelopen twintig jaar van wisselende intensiteit geweest. Recentelijk heeft het kabinet op advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur uit 2008, in samenwerking met de grensregio's, een agenda opgesteld met de meest urgente 'knelpunten' in de grensgebieden ter verbetering van de grensoverschrijdende samenwerking. Het advies van de Raad voor Openbaar Bestuur luidde om de betrokkenheid van Rijk bij grensregio's te vergroten en te intensiveren via een Taskforce GROS, de instelling van een grensmakelaar GROS en een centraal GROS-informatiepunt. Deze aanbevelingen zijn medio 2009 door het Rijk overgenomen.

De Taskforce, gecoördineerd door het Ministerie van BZK en bestaande uit vertegenwoordigers van verschillende vakdepartementen (Sociale Zaken, Onderwijs, Financiën), met een onafhankelijke grensmakelaar (oud-commissaris van de Koningin in Zeeland W.T. Gelder) als voorzitter, had het doel om de grootste knelpunten in de grensregio's op te lossen. Knelpunten zijn in deze die knelpunten waarvan de oplossingsbevoegdheid bij het Rijk ligt en waar veelal ook de inzet van buurlanden bij nodig is.⁷⁵ Doel is de ontwikkelkansen van grensgebieden te vergroten.

Naast de Taskforce is ook een grensregiocoördinatorenoverleg ingericht van betrokken medewerkers en ambtenaren van EUREGIO's, provincies, vakdepartementen. De werkwijze leidde tot de opstelling van knelpuntenoverzichten, en het aanpakken daarvan, die zich op de korte en op de lange termijn voordeden rond terreinen als onderwijs, arbeidsmarkt, veiligheid, gezondheidszorg, milieu, vervoer en Interreg. De werkwijze is dat voor de knelpunten werkveldcoördinatoren worden aangesteld die het proces rondom het oplossen van de voorliggende knelpunten coördineren, monitoren en aanjagen.

Op basis van een voortgangsbeoordeling door dezelfde Raad van Openbaar Bestuur is in 2010 de voortgang tegen het licht gehouden en heeft de Raad gepleit voor een aanpassing van de Taskforce ('minder monitor- en aanjaagfunctie en meer antenne-, innovatie- en ambassadeursfunctie').⁷⁶ Tot op de dag van vandaag is de Taskforce GROS actief en wordt gewerkt met actielijsten die sinds het einde van 2012 met de buurlanden zijn en worden opgesteld. Er bestaan momenteel

⁷⁵ Brief aan de Tweede Kamer, d.d. 25 november 2009, betreft Task Force Grensoverschrijdende Samenwerking. <http://www.europadecentraal.nl/wp-content/uploads/2013/02/Brief-aan-Tweede-Kamer-over-Task-Force-GROS.pdf> Geraadpleegd 28 mei 2015.

⁷⁶ Raad voor het Openbaar Bestuur (2010). Grensoverschrijdende samenwerking: terugblik en aanbevelingen. Den Haag.

drie actielijsten, namelijk met Vlaanderen-Nederland, Noordrijn-Westfalen en Nederland, en Nedersaksen en Nederland. Deze actielijsten bestrijken het hele veld van grenssamenwerking, van diploma-waardering tot infrastructuur, van gezondheidszorg tot huisvesting.⁷⁷

Per 1 oktober 2015 is onder de vlag van de Taskforce GROS een Actieteam Grensoverschrijdende Economie en Arbeidsmarkt van start gegaan, bestaande uit vertegenwoordigers van enkele grensgemeenten, de grensprovincies, de VNG, MKB NL, de EUREGIO's en de ministeries van EZ, SZW, OC&W en BZK. Het Actieteam geeft prioriteit aan de aanpak van de volgende onderwerpen: Informatievoorziening voor werkzoekenden en bedrijven die aan de andere kant van de grens aan de slag willen gaan; Grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling; Erkenning van Nederlandse diploma's in onze buurlanden; Buurtaalonderwijs en cultuur; OV-bereikbaarheid van Duitse en Belgische grensstreek; Knelpunten voor ondernemen over de grens.⁷⁸

EURES

De European Employment Services (EURES) is in 1993 door de Europese Commissie en de lidstaten van de Europese Economische Ruimte (EER, bestaande uit de lidstaten van de EU plus Noorwegen, IJsland en Liechtenstein) opgezet om het vrije verkeer van werknemers te bevorderen. Het is een samenwerkingsnetwerk van openbare arbeidsbemiddelingsdiensten van de lidstaten, de vakbonden en de werkgeversorganisaties, dat gecoördineerd wordt door de Europese Commissie. Ook Zwitserland neemt deel in het EURES-samenwerkingsverband.

EURES heeft tot doel informatie, advies en diensten te verlenen op het gebied van werving en arbeidsbemiddeling ('job-matching') aan werkzoekenden en werkgevers, alsmede aan iedere burger die wil profiteren van het beginsel van vrij verkeer van personen. Iedere lidstaat heeft een EURES dienst. In Nederland is deze onderdeel van UWV. De uitvoering van EURES/diensten is ondergebracht bij de WerkgeversServicePunten.

EURES heeft een netwerk van meer dan 850 EURES-consulenten in heel Europa die dagelijks in contact staan met werkzoekenden en werkgevers. Bij de WerkgeversServicePunten van UWV werken 18 EURES adviseurs.

Per 1 januari 2015 zijn een aantal veranderingen doorgevoerd in het EURES-netwerk.

⁷⁷ De actielijsten zijn te raadplegen in de Kennisbank Grensoverschrijdende Samenwerking: <http://kennisopenbaarbestuur.nl/thema/grensoverschrijdende-samenwerking/> Geraadpleegd op 19 april 2016.

⁷⁸ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Brief aan de Tweede Kamer 'Voortgang Grensoverschrijdende Samenwerking', d.d. 21 januari 2016.

Zo heeft iedere lidstaat een eigen Nationaal Coördinatie Bureau (NCO) en EURES partners. Deze hervorming is erop gericht dat EURES de kansen op de arbeidsmarkt vergroot door bemiddeling, matching en werving. Door vraag en aanbod bij elkaar te brengen met behulp van een nog effectiever netwerk. Het beheer en de uitvoering van EURES is gesplitst. UWV heeft twee rollen: beheerder van het Nederlandse EURES-netwerk en partner in de uitvoering van dienstverlening. Deze splitsing is in gang gezet zodat ook andere organisaties toegang kunnen krijgen tot het netwerk. De hervorming houdt ook een verandering in de financiering van EURES in. Vanaf 1 januari 2015 worden landelijke EURES-activiteiten vanuit het nationaal budget bekostigd en niet meer vanuit de Europese Commissie. De verplichting om op Europees niveau verslag te doen van projecten blijft bestaan.

Huidige aanpak en programma

De belangrijkste doelen van EURES zijn:

- informatie, begeleiding en advies geven aan potentieel mobiele werknemers over vacatures en de levens- en arbeidsomstandigheden in de Europese Economische Ruimte;
- assistentie bieden aan werkgevers die medewerkers uit andere landen willen aanwerven;
- advies en begeleiding geven aan werknemers en werkgevers in grensregio's.

EURES-adviseurs zijn speciaal opgeleide deskundigen die zich bezighouden met de kerndiensten van EURES – informatievoorziening, begeleiding en arbeidsbemiddeling – voor werkzoekenden en werkgevers die belang hebben bij een Europese arbeidsmarkt. Zij zijn met name deskundig wat de praktische, wettelijke en administratieve aspecten van de mobiliteit op nationaal en grensoverschrijdend niveau betreft. De EURES-adviseurs maken daarbij gebruik van het online platform, het EURES portaal. Dit is de Europese databank waarin vacatures van de lidstaten, cv's van potentieel werkzoekenden en informatie over de leef- en werk-omstandigheden in alle EURES landen is opgenomen. In mei 2016 staan er ruim 1 miljoen vacatures op het portaal en hebben 251 duizend werkzoekenden uit heel Europa zich met hun cv ingeschreven.⁷⁹ Aantal directe bemiddelingen door EURES Nederland: 1.063.

De EURES pagina op de website van UWV is vernieuwd. Door aan te geven of men werkzoekende of werkgever is, en of men naar Europa of juist in Nederland wil komen werken, wordt de informatie meer op de behoefte van de bezoeker toe-

⁷⁹ <https://ec.europa.eu/EURES/public/nl/homepage>. Geraadpleegd op 3 mei 2016.

gespitst. Bovendien is de informatie nu ook in andere talen beschikbaar: werk.nl/EURES. In Europese grensregio's vervult EURES een belangrijke rol door informatie te verstrekken en te helpen zoeken naar oplossingen voor allerlei problemen van grensoverschrijdend woon-werkverkeer waarmee werknemers en werkgevers te maken kunnen krijgen.

5.3. Obstakels

Er is ondertussen een grote communis opinio over de obstakels bij grensarbeid.⁸⁰ Een kleine bloemlezing. Het Comité van Regio's (2103) ziet de volgende obstakels: fiscale belemmeringen, complexiteit van de regels voor de coördinatie van sociale zekerheidsstelsels, cultuur- en taalverschillen, gebrek aan erkenning van beroepskwalificaties, (gebrek aan coördinatie van) minimumloonregelingen, verschillen in loon- en belastingniveaus. De 'Association of European Border Regions' (AEBR) (2012) ziet de volgende obstakels: verschillen in sociale zekerheidssystemen en belastingregimes en de twijfel van nationale organen voor interpretatie en toepassing van de regels, verschillen in loonniveaus (tussen oude en nieuwe lidstaten), her- en erkenning van beroepskwalificaties en diploma's, vooroordelen, onzekerheid over werkomstandigheden en angst voor discriminatie, taalverschillen, gebrek aan data over aantallen grenswerkers. 'The uncertainties about the consequences of cross-border commuting are an important obstacle to cross-border labour mobility. Accordingly, the number of cross-border workers could most probably be higher, if potential cross-border workers could receive better information about possible risks and particularities of working in another country.' (p. 3). En het Secretariaat-Generaal voor de Benelux tot slot maakt vooral melding van problemen rond erkenning van diploma's en kwalificaties, de informatievoorziening en een gebrek aan arbeidsmarktdata en statistiek.

Duidelijk is dat de geconstateerde obstakels voor grensregio's in zijn algemeenheid gelden en niet specifiek zijn voorbehouden aan de Nederlandse grensregio's. Na een publieke consultatieronde constateert de Europese Commissie dat wettelijke en administratieve barrières en taalbarrières belangrijke obstakels zijn voor alle Europese grensregio's. Onder wettelijke en administratieve barrières verstaat zij vervolgens obstakels rond diplomawaardering, belasting en sociale zekerheidsrecht, conform wat ook elders wordt geconstateerd.⁸¹

⁸⁰ Langhorst, A. (2014). *Kansen aan de grens*. Den Haag: VNG; Comité van de Regio's (2013). *Grenswerkers – Stand van Zaken na 20 jaar interne markt: problemen en vooruitzichten*. Brussel; Association of European Border Regions (2012). *Information services for Cross-Border workers in European Border Regions*. Gronau; OECD (2013). *Regions and innovation: collaborating across borders*. Paris: OECD.

⁸¹ European Commission (2016). *Overcoming obstacles in Border Regions*. Brussels.

Het recent opgerichte Actieteam Grensoverschrijdende Economie en Arbeidsmarkt inventariseert de finesses achter deze obstakels en komt in een eerste concept-rapportage tot het volgende overzicht.

Tabel 5.2 Inventarisatie knelpunten. Bron: Actieteam Grensoverschrijdende Economie en Arbeidsmarkt, eerste versie van 15 december 2015.

Informatievoorziening	Geen volledige, sluitende of betrouwbare digitale informatievoorziening
	Onvolledige persoonlijke informatievoorziening
	Geen structurele financiering voor grensinfopunten
Arbeidsbemiddeling	Onvoldoende bemiddelingsactiviteiten
	Weinig bewustzijn van en inzicht in grensoverschrijdende werken bij werkzoekenden en instellingen / Imagoproblemen
	Detachering in buurland is lastig
Onderwijs	Erkenning van Nederlandse diploma's in buurlanden in problematisch
	Geen zicht op competenties na behalen opleiding in buurland
	Onvoldoende kennis van buurtaal en – cultuur
	Problemen bij stages, detachering en leerbedrijven over de grens
Mobiliteit	Vergoeding van reiskosten en ontoereikende OV-infrastructuur
Ondernemen	Administratieve lasten bij minimumloon-administratie
	Dubbel voordeur concept op een grensoverschrijdend bedrijventerrein
	Tegenstrijdige regelgeving
Sociale zekerheid	Verschillen in arbeidsrecht, ontslagrecht, duur en omvang WW-uitkering
	Verschillen in primaire arbeidsvoorwaarden
	Verschillen in secundaire arbeidsvoorwaarden
Pensioen	Werknemers verliezen een deel van pensioenrechten door verschillen in AOW-leeftijd in landen

Ieder van deze knelpunten kent een eigen bewijslast, onderbouwing en uitwerking. Voor de informatievoorziening geldt bijvoorbeeld de veelheid aan websites op (in-)ternationaal en regionaal niveau die bezoekers wegwijzen in het woud van wet- en regelgeving. Voor de diplomawaardering zijn er voorbeelden uit de zorg en kinderopvang waarbij in Nederland behaalde diploma's niet (zonder meer) erkend worden in het buurland. En ja, er zijn vele voorbeelden waarbij wet- en regelgeving

het ondoorzichtig maken wat op individueel niveau de winst- en verliesrekening is van het werken over de grens. Zeker voor wat betreft wet- en regelgeving verwijzen wij naar de websites die voor de individuele context aangeven wat iemand te wachten staat op het moment dat hij of zij in een van de buurlanden aan de slag gaat.⁸² Toch vallen een aantal zaken op.

- a Veel van de factoren zijn exogeen. Individuele werkzoekenden of werkgevers kunnen er helemaal niets aan doen, externe factoren verhinderen of ontmoedigen de totstandkoming van grensoverschrijdende relaties. De factoren worden veel minder in de personen zelf gezocht, zoals in het zoek- en motivatiegedrag van werkzoekenden en werkgevers.
- b Wat ook opvalt is dat veel van de factoren op elkaar inwerken afhankelijk van specifieke persoonlijke omstandigheden. Er is niet één kosten- en baten model op te stellen voor het werken in een buurland. Deze individuele winst- en verliesrekening wordt namelijk gekleurd door persoonlijke omstandigheden (leeftijd, huishouden, kinderen, woonlocatie), huisvestingsomstandigheden (hypotheek), arbeidsverleden (in verband met aanspraak op sociale zekerheidsrechten) en aard van de werkzaamheden in het buurland (duur, omvang, type arbeidscontract).
- c Een aantal factoren zijn echte frictiekosten die ontstaan door administratieve procedures. De kinderbijslag stopt bijvoorbeeld direct in Nederland bij werken in Duitsland, en omdat Duitsland er even over doet om het recht op Duitse kinderbijslag vast te stellen, zitten gezinnen een langere periode zonder kinderbijslag. Omdat deze uiteindelijk met terugwerkende kracht wordt uitgekeerd gaat het hier om frictiekosten.
- d Ondanks de anekdotische bewijslast ontbreken systematische empirische overzichten. Dat er obstakels zijn is wel duidelijk, over de aard van het probleem en de omvang waarin deze zich manifesteren weten we weinig. We weten dat diplomawaardering een obstakel is, en dat gereguleerde beroepen in buurlanden opleidingskwalificaties vragen die anders zijn dan in Nederland, maar er is bijvoorbeeld geen zicht op het aantal individuele aanvragen om diploma's erkend te krijgen. Sterker nog, casuïstiek leidt ook tot conclusies dat er veel onwetendheid is over en weer over elkaars opleidingen en dat er een grote administratieve lastenplicht is (frictiekosten?) om opleidingen erkend te krijgen.

⁸² Het grensinfopunt (<http://www.grensinfo.nl/gip/nl/index.jsp>); Het Startpunt grensarbeid Benelux (<http://startpuntgrensarbeid.benelux.int/nl/>).

5.4. Beleidsactiviteiten en -instrumenten

Inzicht in de huidige en toekomstige vraag op de arbeidsmarkt en inzicht in het aanbod van werkzoekenden is, ook voor de grensstreek, essentieel om arbeidsbemiddeling inhoud te geven. Naast het kennen van deze kansen worden beleidsactiviteiten en instrumenten ingezet om vraag en aanbod op elkaar aan te sluiten. De basis voor dit overzicht van beleidsactiviteiten en instrumenten komt uit schriftelijke documenten, waaronder jaarverslagen van EURES, het sectorplan Grenze-loos Werken, en de gevoerde gesprekken met professionals. We hebben niet de intentie om uitputtend of representatief te zijn. De volgende beleidsactiviteiten en instrumenten kunnen worden geïnventariseerd.

Vacatures uitwisselen. Met zusterorganisaties VDAB in België en Bundesagentur für Arbeit in Duitsland zijn er op regionaal niveau contacten om vacatures uit te wisselen. Veelal op maandelijkse basis. Maar dit geeft geen totaalbeeld. Ook via werkgeversnetwerken over de grens of via uitzendbureaus worden vacatures opgehaald. Omdat in de vacatures een andere benaming van onderwijs en beroepen wordt gehanteerd, moeten de vacatures handmatig worden omgezet.

Banenbeurzen. Via banenbeurzen en andere bijeenkomsten in de grensstreek, georganiseerd met Duitse en Belgische stakeholders, EURES, UWV gemeenten enz. wordt projectmatig gewerkt aan mobiliteit.

Regionale convenanten. Met zusterorganisatie Bundesagentur Für Arbeit in Duitsland zijn door het UWV convenanten gesloten op regionaal niveau met het doel om binnen de bestaande organisaties grensoverschrijdende bemiddeling tot stand te brengen. In een regio is de uitwerking van het convenant dat wekelijks een aantal medewerkers van beide partijen samen komen met een externe (proces)begeleider om praktijksituaties te bespreken. Deze besprekingen leveren veel informatie op – op klantniveau – en uitbreiding van het netwerk.

Taal- en sollicitatietraining. Gebrek aan kennis van 'Duits op de werkvloer' en cultuurverschillen kunnen een obstakel vormen. WerkgeversServicepunt Emmen heeft in samenwerking met Hogeschool Stenden en Bundesagentur für Arbeit een taal- en sollicitatietraining ontwikkeld. Met deze training worden die beperkingen grotendeels opgeheven.

Sollicitatiecheck. Taal kan een belemmering vormen om te gaan solliciteren over de grens. Er zijn initiatieven met Nederlandse en Duitse studenten om de sollicitatiebrieven te controleren. Vertrouwdheid met de taal kan verder worden gestimu-

leerd door werkzoekenden mee te laten lopen bij een werkgever over de grens. Dat levert zowel praktijk- als taalervaring op. Een proefplaatsing over de grens inzetten kan lastig zijn omdat het afwijkt van nationale voorzieningen.

Online sollicitatieservice. Voor werkzoekenden is het moeilijk een goede 'Bewerbingsmappe' en 'Lebenslauf' (cv) te maken. Daarop is een online sollicitatiepakket en –services ontwikkeld met Hogeschool Emmen en Bundesagentur für Arbeit.

Maatwerkadvies. Digitale informatie is praktisch voor wie basisinformatie zoekt. Als het aankomt op de interpretatie van die informatie en op het afwegen van keuzes, dan blijkt een persoonlijk gesprek voor veel mensen een onmisbare aanvulling daarop. De onderwerpen zijn breed en kunnen betrekking hebben op onder meer de sollicitatie (cv's dienen in Nederland op te vallen terwijl in het buitenland standaard cv's worden gewaardeerd), proefplaatsingen en ook over de veranderende wetgeving (zorgverzekering, hypotheekrenteaftrek, kinderbijslag, pensioenopbouw).

Individuele wegwijzer over de loonverschillen. Werkzoekenden kunnen een eerste indruk krijgen wat de effecten zijn als ze in Duitsland gaan werken en in Nederland blijven wonen. De Individuele Duitsland Check is een vragenlijst die de werkzoekende via een website invult. De uitkomst is een persoonlijk rapport waarin de effecten van belasting en sociale zekerheid zijn verwerkt tot een uiteindelijke bruto-netto verhouding.

Groepsbijeenkomsten. Naast individuele face-to-face gesprekken worden ook groepsbijeenkomsten georganiseerd waar een grote groep werkzoekenden wordt geïnformeerd over bijvoorbeeld een werkgever over de grens met een groot aantal vacatures (logistiek, zorg).

Grensinfopunt. Grensinfopunt is de vraaggestuurde wegwijzer van de Nederlandse overheid voor burgers die zich voor hun werk of om andere redenen verplaatsen tussen Nederland en België of Nederland en Duitsland. De website maakt inzichtelijk wat er verandert voor belastingen, sociale zekerheid en ziektekostenverzekering en biedt uitleg over de regels voor paspoort, rijbewijs, verblijfsvergunning of diploma's. *Digitale portaal.* Werkzoekenden kunnen via EURES en werk.nl/EURES informatie vinden over alle aspecten van het wonen en werken in een ander Europees land. Tevens hebben zij via dit digitale kanaal toegang tot vacatures in Europa waarvan mogelijk ook in de grensstreek.

Werk.nl. Werkzoekenden die aangeven in het buitenland te willen werken, kunnen in het systeem van werk.nl worden gelabeld op sector en beroep. Geïnteresseerden kunnen worden voorzien van extra informatie, bijvoorbeeld op het Duitsland katern in de UWV Werkrant, of worden geattendeerd op informatiebijeenkomst met een buitenlandse werkgever met vacatures over de grens. Op werk.nl/werkgevers staat informatie voor Nederlandse of in Nederland gevestigde buitenlandse bedrijven over de mogelijkheden en voordelen van werven via Europese netwerken en de arbeidsbemiddeling van EURES.

Sectorgerichte aanpak. In lijn met de Europese trend van sectorale werkwijzen, worden activiteiten van EURES afgestemd op de zogenoemde kanssectoren. Daarvoor zijn de knelpuntenvacatures van Nederlandse werkgevers en de overschotberoepen leidend. Er zijn werkplannen gemaakt voor onder meer de sectoren Techniek, ICT, Zakelijke dienstverlening, Toerisme, Horeca, Transport, en Logistiek en Handel. Zo doet EURES sectorgerichte acquisitie in België in samenspraak met de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB). Er wordt gewerkt met werkgeversaccounts van grote bedrijven.

Gastcolleges (voorlichting/publiciteit/imago-verbetering). Enkele hogescholen nodigt jaarlijks een EURES-adviseur uit om een gastcollege te geven. De colleges bestaan uit de belangrijkste elementen uit de workshops en trainingen die EURES geeft aan werkzoekenden, werkgevers en werkcoaches. Ook de cultuurverschillen binnen Europa (grensstreek) komen aan bod, op de werkvloer en in het dagelijks leven. Daarmee doen studenten kennis op voor hun studie en waar men zelf rekening mee moet houden als men in het buitenland solliciteert of werkt.

Samenwerking met uitzendbureaus. Zowel buitenlandse uitzendbureaus als Nederlandse bureaus in het buitenland kunnen een rol vervullen die verder gaat dan arbeidsbemiddeling. Zij kunnen aanwezig zijn bij de sollicitatie, op de eerste werkdag, bij ziekte een rol vervullen et cetera.

Aan het *sectorplan Grenzenloos Werken* nemen FNV, CNV, VNO-NCW, MKB, UWV, VNG, en de provincies Zeeland, Noord-Brabant, Limburg, Gelderland, Overijssel, Drenthe, Groningen deel. Het sectorplan krijgt de komende twee jaren haar uitwerking met een zestal activiteiten en interventies die afhankelijk van de bemiddeling in hetzelfde of naar een ander beroep worden ingezet. Deze activiteiten betreffen:

Middellange scholing. Om- en bijscholing kijkend naar de aansluiting tussen vraag en het aanbod van de huidige werkzoekende.

Korte scholing. Het aanleren voor het beroep vereiste scholing en verplichte veiligheidseisen.

Begeleiding scholing. Begeleiding van werkzoekenden op de werkvloer bij toepassen van scholing, in afstemming met de werkgever.

Competentietesten. Voor de bemiddeling of aan het eind van het traject worden (voor een deel van de werkzoekenden) de eerder verworven competenties in beeld gebracht en erkend.

Taalcursussen. Werkzoekenden die in Duitsland gaan werken moeten een kort traject op het gebied van taal volgen, inclusief het leren kennen van de werkcultuur.

Diploma waardering. Vertalen van diploma en bijbehorende opleidingsdossiers en een verkenning vanuit Duitsland of België.

Intensieve, individuele bemiddeling. Bemiddeling van een werkende over de grens kost vaak meer tijd en aandacht dan het bemiddelen van werkzoekenden in Nederland. Daarom wordt extra tijd genomen voor het afstemmen met de Duitse en Belgische (vaak nog onbekende) werkgever. Bemiddelen naar Duitsland zou drie keer zoveel tijd kosten dan bemiddelen in Nederland.

Wat opvalt is dat veel van deze activiteiten en instrumenten niet specifiek zijn voor grensarbeid. Veel van deze activiteiten behoren tot het standaard re-integratie-repertoire van UWV en gemeenten: informatievoorziening, intensieve begeleiding, scholing, vacatureuitwisseling enz. Het belangrijkste verschil is het accent dat gelegd wordt op taal, cultuur, diplomawaardering en inzichtelijk maken van de winst- en verliesrekening wanneer iemand door het werken in buitenland te maken heeft met verschillen in wet- en regelgeving op lonen, belastingen, sociale zekerheid enz.

5.5. Tot slot: Grensbemiddeling in de uitvoering

De paragrafen van dit hoofdstuk geven weer dat werken over de grens in toenemende mate in de belangstelling is komen te staan. Verschillende (bestaande) organisaties maken zich het thema meer eigen en/of gaan zich ermee bezig houden, wat leidt tot versnippering van kennis en expertise en vervolgens vraagt om coördinatie. De obstakels die werken over de grens met zich meebrengt zijn breed onderkend en beschreven, maar over de aard en omvang van de problemen we-

ten we nog weinig. De praktijk zet interventies in om werkzoekenden te plaatsen op vacatures in Duitsland en België, maar inzicht in welke interventies bijdragen aan een succesvolle plaatsing (kosten-opbrengsten-ratio) staat nog in de kinderschoenen. De ingezette interventies worden nog nauwelijks (gestructureerd) vastgelegd en gemonitord. Met de toenemende aandacht rond grensarbeid komt er ook meer druk op de uitvoering om de monitoring beter in te richten.

Het belang dat grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling tweezijdig is, wordt in de uitvoering onderkend. Echter, aansluiting zoeken en krijgen met werkgevers en relevante partijen over de grens in België en Duitsland vraagt veel tijd en doorzettingsvermogen. Partijen hebben niet altijd meteen tijd of een overeenkomstig belang. Het vraagt tevens om een aanpak die is afgestemd op de mate van verstedelijking en de sectorsamenstelling in een grensregio.⁸³ Dit zorgt ervoor dat in sommige regio's meer potentie is dan in andere regio's. En juist de aanpak die per regio kan verschillen, vraagt om coördinatie. Niet om te komen tot een afgestemde en gelijksoortige dienstverlening maar wel om ervaringen en ideeën uit te wisselen en empirische onderbouwing van beleidsinterventies te stimuleren. De aanpak is nu vooral versnipperd tussen (aanpalende) regio's als gevolg van ad-hoc en/of regionale financiering van projecten en initiatieven enerzijds en persoonlijke voorkeuren en affiniteit van professionals anderzijds. Dit laatste kan een gevolg zijn van interne aansturing.

Activiteiten rond grensbemiddeling zijn niet structureel ingebed in de werkwijze, managementrapportagesystemen en cultuur van gemeenten, UWV en andere stakeholders. Inzetten op grensbemiddeling vergt veel inspanning van medewerkers, vaak gevolgd door een beperkt plaatsingsresultaat als gevolg van de al eerder geïdentificeerde obstakels. De inspanning van medewerkers om werken over de grens een succes te laten worden, vraagt niettemin om face-to-face maatwerkadvies. Dat is beperkt beschikbaar vanuit zowel EURES als vanuit 'reguliere' UWV dienstverlening. Gemeenten hebben vanuit de Participatiewet weliswaar belang om werkzoekenden te bemiddelen, maar niet de financiële middelen om dat mogelijk te maken. De grote inzet die de uitvoering (desondanks) levert op het thema grensarbeid, is voor een deel gestoeld op de persoonlijke betrokkenheid om werken over de grens een succes te laten zijn. Uiteraard ook in combinatie met de druk op de uitvoering om in toenemende mate gehoor te geven aan grensbemiddelende activiteiten. Om het thema inhoudelijk een stap verder te brengen is meer aansturing, structurele financiering en een gedegen monitoring van ingezet beleid nodig.

⁸³ Weterings, A. et al. (2015). *Arbeidsmarkt zonder grenzen*. PBL/CBS.

BIJLAGEN

Lijst van gesprekspartners, bijeenkomsten en publicaties

Gesprekspartners (soms in groepsverband)

Dr. Herman Blom | Lector Stenden University
Geert van der Wal | UWV Regiomanager Werkgeversdienstverlening Noord Emmen
Karel Groen | Directeur Eems-Dollard Regio
Niek Iversen | UWV Clustermanager Zuid-West Breda
Sara 'O'Brien | EURES Scheldemonde / clustercoördinator
Astrid Persons | Gemeentelijk projectcoördinator West-Brabant / RPA
Dirk Peerdeman | UWV Regiomanager Werkgeversdienstverlening Zuid-Oost Venlo
Don Hensen | UWV Adviseur werkgeversdiensten Zuid Oost Venlo
Herman van Lith | EURES Zuidoost Venlo
Elly Pastoor | Boas werkt
Martin Postma | Boas werkt
Charlotte Vroeger | Ministerie van BZK
Atti Logge | Ministerie van SZW
Patricia Alspeer-Belfort | Ministerie van BZK
Tanja Sextro | Provincie Drenthe
Arnoud Hoogsteen | FNV
Hans de Wolf | Gemeente Oldambt
Harry Wieringa | Gemeente Oldambt

Prof. Torben Dall-Smit | University of Denmark
Dr. Stephan Brunow | IAB – Germany
Prof. Henk van Houtum | Radboud Universiteit

Bezochte bijeenkomsten

8 december 2014, Symposium 'Grensarbeid' georganiseerd door FNV Groningen
13 maart 2015, Bezoek Nederlands-Duitse conferentie 'Taal Advies Werk' - 4 EUREGIO's
9 april 2015, GROS Grensregio Coördinatorenoverleg
22 mei 2015, Werkconferentie Germany-The Netherlands
26 mei 2015, NIDI Grenzeloos migreren
11 juni 2015, GROS Grensregio Coördinatorenoverleg
18 juni 2015, VNG Werkconferentie Grensoverschrijdende arbeidsmarkt
1 juli 2015, FNV Werkconferentie Grensarbeid
6 oktober 2015, Noorderpoortcollege Groningen Bijeenkomst Grensoverschrijdende opleiding
14 oktober 2015, European Open Days Workshop: Cross-border cooperation and regional integration, a worldwide approach. Brussels
14 oktober 2015, European Open Days Workshop: Filling the data gap in border regions: the importance of developing meaningful cross-border data for policy making and programme management. Brussels
24 maart 2016, Economische Dynamiek Krimpregio's

Eigen workshops

28 augustus 2015, Special Session Cross-border labour market / Congres van de European Regional Science Association (ERSA) in Lissabon
6 oktober 2015, Workshop Cross-border labour market / European Open Days in Brussel

Afgeleide publicaties en persmomenten

Edzes, A., van Dijk, J., & Venhorst, V. (2016). Duitse vacatures geen oplossing voor Nederlandse werklozen. Me Judice, 14 maart 2016.

Edzes, A., Venhorst, V., & van Dijk, J. (2015). Grensoverschrijdende arbeidsmarkt: Voorbij de romantiek. In H. Blom, C. Zantingh, & L. Smit (Eds.), *Rijnland in de regio: Onderzoek en activiteiten van Stenden Hogeschool en het Alfa-college in de noordelijke Nederlands-Duitse grensregio*.

Wensdenken langs de landsgrenzen. Interview Jouke van Dijk voor Lokaal Bestuur, Jaargang 40, nummer 2, Zomer 2016, p.10-11.

Grensgeschied. Interview Arjen Edzes voor UWV Magazine, juni 2016

Werk vinden over de grens is een illusie. Interview Arjen Edzes voor Dagblad van het Noorden, 30 januari 2016

Verder succes grensoverschrijdende arbeidsmarkt niet gegarandeerd. Interview Arjen Edzes voor Duitslandsnieuws.nl, 26 november 2015.

Statistieken samenstellen over grensoverschrijdende arbeid

Johan van der Valk

CBS-document Projectnummer 200032

Grensoverschrijdende statistieken: regulier geen prioriteit voor officiële statistieken

Statistische bureaus zijn verantwoordelijk voor officiële nationale statistieken. Veel statistiek bureaus hebben dan ook de termen 'nationaal' of 'officieel' in hun naam. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) van Nederland hanteert dezelfde taakomvatting. Dat betekent dat zij de situatie van Nederlanders of mensen die wonen of werken op Nederlands grondgebied proberen te beschrijven. Afhankelijk van de bron of het meetinstrument wordt of de ene of de andere populatie beschreven. Voor nationale ministeries (behalve het ministerie van BuZa) is dat prima omdat voor hun primair mensen woonachtig in Nederland van belang zijn. Officiële nationale statistieken houden op bij de grens. Ook voor Eurostat is het prima als alle landen het eigen grondgebied voor hun rekening nemen, zolang internationale afspraken kunnen worden gemaakt over definities van de belangrijkste te meten concepten. Een EU plaatje kan dan samengesteld worden door alle data te combineren.

De bovenstaande taakomschrijving qua doelpopulatie maakt dat mensen die in meerdere landen actief zijn vaak onder de radar blijven. Mensen die bijvoorbeeld in het ene land wonen en in het andere land werken worden bij de ene bron wel en bij de andere niet meegenomen. Voor de beschrijving van de nationale situatie is dat geen groot probleem omdat het veelal om een marginaal verschijnsel gaat. Binnen Europa is de grote uitzondering waar grensoverschrijdend verkeer van groot nationaal belang is: Luxemburg. Dat land trekt namelijk zoveel werkenden en verkeer van over de grens dat dit fenomeen al decennia lang de aandacht heeft van de politiek. Dit vertaalt zich ook door naar de statistiek zodat deze verschijnselen daar wel gemeten worden (zie kader).

Binnen Nederland dringen ministeries niet aan om de grensoverschrijdende populaties in beeld te brengen. Ook Eurostat vraagt dit niet in EU verband. Daarom is het voor CBS geen noodzaak om hierover op structurele basis statistieken te maken binnen haar reguliere takenpakket. Dit geldt niet alleen voor CBS in Nederland, maar ook voor corresponderende instituten in Duitsland en België. Dit neemt niet weg dat als er serieuze behoefte bestaat aan het structureel produceren van grensoverschrijdende statistieken CBS bereid is om deze handschoenen op te pakken door een dergelijke nieuwe dienst aan te bieden. De mate van behoefte zou dan tot uitdrukking moeten komen in de bereidheid van stakeholders om de extra werkzaamheden van de statistiekbureaus te financieren.

Grande region/Grossregion Luxemburg



De zogenaamde Grossregion dat bestaat uit Luxemburg, Wallonië, Rijnland-Palts, Saarland en Lotharingen heeft sinds jaren een samenwerking tussen de landen en de statistische bureaus om cijfers over de regio bij elkaar te brengen in een [website](#). Zij publiceren over de economische situatie van de verschillende regio's en publiceren ook cijfers over grenspendel. Deze heeft een grote omvang in de regio en is daarom voor Luxemburg, maar ook voor de omringen regio's een belangrijke politieke factor. Naast de samenwerking van de statistische bureaus is er ook een afzonderlijk instituut, Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle (IBA), dat cijfers over grensarbeid samenstelt en daarover rapporteert via een eigen [website](#).

Activiteiten om grensoverschrijdende statistieken op te zetten

In 2014 is CBS begonnen met een onderzoek of het opzetten van grensoverschrijdende statistieken haalbaar is als een nieuwe betaalde dienst. De volgende vragen worden daarin beantwoord:

- 1 Wie heeft behoefte aan grensoverschrijdende statistieken?
- 2 In hoeverre zijn statistische bureaus bereid om samen te werken en in staat aan de behoefte te voldoen?
- 3 Aan welke informatie is concreet behoefte en welke methodologische uitdagingen brengt het met zich mee?
- 4 Is de informatiebehoefte dermate serieus dat de stakeholders bereid zijn om grensoverschrijdende statistieken te financieren?

Het onderzoek van CBS is grotendeels afgerond. Dat maakt het mogelijk om een goed beeld te schetsen van de problemen die optreden in een poging om dergelijke statistieken van de grond te krijgen.

De stakeholders

Het onderzoek naar de stakeholders van grensoverschrijdende statistieken blijkt een zeer breed spectrum op te leveren. Diverse organisaties op alle niveaus houden zich met dit onderwerp bezig. Op nationaal niveau zijn voor Nederland de ministeries van SZW, EZ en BZK betrokken. Het laatste departement heeft grensoverschrijdende samenwerking in haar portefeuille. Op regionaal niveau zijn dat de grensprovincies die grensoverschrijdend economisch beleid willen voeren. Op lokaal niveau zijn dat de gemeenten in de grensregio's. Over de grens zijn dat ver-

gelijkbare instanties. In Duitsland is het nationaal equivalent de deelstaten Noord-Rijn Westfalen en Nedersaksen die grenzen aan Nederland. De federale regering speelt hier niet of nauwelijks een rol. Binnen deze landen zijn er nog Regierungs-bezirke, Kreisen en Gemeinde die allen hun bevoegdheden hebben en al dan niet geïnteresseerde zijn. Deze bevoegdheden verschillen per deelstaat. In België voeren de gewesten Vlaanderen en Wallonië afzonderlijk (arbeidsmarkt)beleid. Daarnaast zijn daar nog provincies en gemeenten die belang kunnen hebben bij grensoverschrijdend verkeer.

Behalve nationale organisaties zijn ook transnationale organisaties erg belangrijk voor grensoverschrijdend beleid. Ten eerste zijn dat de zogenaamde EUREGIO's. Aan de Nederlands-Duitse grens zijn dat er vijf: Eems-Dollard regio, EUREGIO Gronau-Enschede, EUREGIO Rijn-Waal, EUREGIO Rijn-Maas Noord, EUREGIO Maas-Rijn. De laatste omvat ook een deel van België. Aan de Nederlands-Belgische grens is de Scheldemond ook een EUREGIO. Deze EUREGIO's vormen zogenaamde cross-border cooperation regions die een beroep kunnen doen op Eu programma's dat grensoverschrijdende samenwerking bevordert. Hierbij moet vooral gedacht worden aan het INTERREG-programma. De EUREGIO's zijn vaak een samenwerkingsverband van een verzameling gemeenten aan weerszijden van de grens.

Verder is het Secretariaat-Generaal van de Benelux actief op dit front. In 2014 heeft het Benelux Comité van Ministers een aanbeveling gedaan aan de regeringen van de Benelux en Noord-Rijn Westfalen over grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit. Zij roepen de regeringen op om maatregelen te nemen om deze te bevorderen, om de informatievoorziening te verbeteren en om de structurele en operationele samenwerking tussen kenniscentra te stimuleren. Dit omvat een statistische beschrijving van de situatie ten aanzien van grensoverschrijdende activiteiten voor zowel de binnengrenzen van de Benelux als de buitengrenzen.

Tenslotte, kan ook nog de Europese Commissie (E.C.) genoemd worden. De afdeling Cross-border Cooperation (CBC) van DG Regio is verantwoordelijk voor het vormgeven van het INTERREG programma en besteding van de gelden. Hoewel de E.C. 'evidence based policies' hoog in het vaandel heeft, blijkt er niet of nauwelijks data beschikbaar te zijn over CBC gebieden. Incidenteel zijn er regio's die wat cijfers samenstellen. Per regio verschillen echter de definities en methoden. Ook is vaak de continuïteit van de meting niet gewaarborgd. De E.C. heeft er groot belang bij dat deze monitoring gecoördineerd wordt. Het CBS heeft hierover contact gehad met DG Regio. Zij blijkt geïnteresseerd te zijn in het mobiliseren van statistische bureaus om hierbij een actieve rol te spelen. In 2016 lanceert DG Regio een 'Grant call' waarin statistische bureaus opgeroepen worden om een aantal pilot

projecten uit te voeren om methodologie te ontwikkelen om cross-border statistieken te produceren. In het voorbereidingsproces van dit traject is al gebleken dat de organisaties die nu op ad hoc basis grensoverschrijdende cijfers samenstellen bereid zijn om samen te werken en daarvoor methoden uit te wisselen. CBS heeft aangeboden om een consortium op te richten om dit project uit te voeren.

Mogelijkheden van samenwerkende statistische bureaus

Het CBS heeft het initiatief genomen om te onderzoeken of het mogelijk is om samenwerking aan te gaan met de statistiekbureaus van de buurlanden. In Nederland is het CBS zowel verantwoordelijk voor de nationale als de regionale statistieken. Dit geldt niet voor de buurlanden. In die landen is de situatie wat ingewikkelder. Het federale statistische bureau in die landen is verantwoordelijk voor de statistiek die verplicht zijn om te leveren aan Eurostat. Regionale statistieken worden echter door de deelstaten samengesteld door eigen (statistische) bureaus. In Duitsland gaat het dan om het Landesamt für Statistik Niedersachsen in Nedersaksen en IT.NRW in Noordrijn Westfalen. In België zijn voor de gewesten Vlaanderen en Wallonië op het terrein van arbeid afzonderlijke instituten verantwoordelijk voor regionale statistieken, respectievelijk het Steunpunt Werk en IWEPS.

Als eerste stap is contact gezocht met IT.NRW dat verantwoordelijk is voor de statistieken over Noordrijn Westfalen. Dat instituut wilde best verkennen in hoeverre er daadwerkelijk behoefte was aan grensoverschrijdende statistieken. Beide instituten kwamen overeen om een gezamenlijke publicatie te maken. Deze zou laten zien dat de samenwerking tot concrete producten kan leiden, het dient als voorbeeld van het type cijfers en publicaties die gemaakt kunnen worden en het zou belangstelling moeten wekken voor gebruikers in met name Noordrijn Westfalen. Als thema is arbeidsmarkt gekozen. Dit traject is gestart in januari 2015 en heeft geleid tot een tweetalige publicatie over de arbeidsmarkt in de grensregio van NL-NRW. De publicatie is op 19 augustus 2015 aan de pers voorgesteld tijdens een bijeenkomst in Düsseldorf. De persmededeling hier te vinden en de publicatie hier. Deze pilot-publicatie is tot stand gekomen door inzet van eigen personeel. Als behoefte is om structureel dergelijke informatie te produceren, diepgang aan te brengen of uit te breiden naar andere thema's dan zouden dergelijke extra werkzaamheden betaald moeten worden door externe partijen. De publicatie is zeer goed ontvangen door de gebruikers. Ook zijn beide instituten zeer positief over de samenwerking. Deze is formeel bekrachtigd in 2016 door het tekenen van een samenwerkingsovereenkomst waarin de bureaus verklaren om personeel en ervaringen uit te wisselen en samen te werken in projectverband.

In april 2016 is CBS gestart met het maken van een vergelijkbare publicatie over de grensregio van Nederland en Nedersaksen samen met het Landesamt für Statistik Niedersachsen (LSN). Deze zou in september 2016 moeten verschijnen. De EUREGIO Eems Dollard Regio heeft een deel van de werkzaamheden hiervoor gefinancierd.

Wat betreft de Belgische grens zijn contacten gelegd met het Steunpunt Werk dat in opdracht van de Vlaamse regering arbeidsmarktinformatie samen stelt. De cijfers die zij produceren omvat regionale informatie en (grens)pendel informatie en bestrijkt heel België en niet alleen Vlaanderen. Steunpunt Werk en CBS hebben afgesproken samen te werken.

Uit bovenstaande acties blijkt dat de statistiekbureaus door samenwerking in staat zijn om kortdaat met concrete resultaten te kunnen komen. De eerder genoemde werkgroep Statistiek van de Benelux lijkt het aangewezen gremium om de samenwerking tussen de statistiekbureaus te coördineren. Een coördinerende rol van het CBS ligt voor de hand en wordt ook door de andere partijen ondersteund. Hiermee lijkt een goede basis gelegd voor een statistische organisatie om grensoverschrijdende statistieken te produceren.

Gewenste producten en de hiermee gepaard gaande methodologische uitdagingen

Hoewel er veel partijen op allerlei niveaus betrokken zijn bij grensoverschrijdend arbeidsmarkt beleid is er grotendeels overeenstemming over de informatie waarvan behoefte is. Dit geldt zowel voor de inhoud, het regionale schaalniveau als de periodiciteit waarin deze moet worden opgeleverd.

Voor wat betreft de inhoud geldt dat informatie nodig is over de verschillende grensregio's om obstakels voor grensoverschrijdend verkeer te identificeren, kansen te signaleren waar grensoverschrijdende samenwerking nuttig is en cijfers om de effecten van maatregelen te monitoren. Concreet betekent dat voor het beleids-terrein arbeid en economie het volgende:

- Er is behoefte aan laag-regionale cijfers, dat wil zeggen cijfers op gemeenteniveau.
- informatie over de structuur van de bevolking, de arbeidsmarkt, kenmerken van vraag en aanbod van arbeid, de bedrijven- en sectorale structuur en de economische situatie. Dit alles zo recent mogelijk en over de grens goed vergelijkbaar. Bij de kenmerken van vraag- en aanbod worden vooral de kwalificaties bedoeld (opleiding, beroepen, competenties enz.)
- Daarnaast is behoefte aan informatie over grensoverschrijdende activiteiten. Hierbij kan gedacht worden aan wie werkt of onderneemt over de grens, wie zoekt een baan over de grens, wie studeert over de grens, etc.

En daarbij gaat het niet alleen om de aantallen, maar ook om de achtergrondkenmerken, zoals geslacht, leeftijd, opleiding, enz.

Gebruikers hebben behoefte aan een structurele datavoorziening die functioneert op verschillende niveaus. A. Op het hoogste niveau worden een aantal kernindicatoren gewenst voor bepaalde EUREGIO's, zoals structuur van de bevolking, structuur van de beroepsbevolking en grenspendel. Dit gebeurt via een te downloaden tabelenset, grafische weergave en een periodieke publicatie. B. Op het tweede niveau is informatie beschikbaar naar achtergrondkenmerken en laag-regionale informatie. Omdat deze informatie niet in volle detail beschikbaar gesteld kan worden vanwege redenen van vertrouwelijkheid en kwaliteit zal daarvoor een tool nodig zijn waarmee gebruikers zelf kaartjes en tabellen kunnen maken voor hun gebied dat samengesteld is uit een verzameling van die laag-regionale regio's. C. Het derde niveau bestaat uit microdata die beschikbaar is voor ad hoc en specifiek nader onderzoek.

Hoewel het vrij duidelijk is aan welke informatie behoefte is, is niet heel eenvoudig om die informatie boven water te krijgen. Internationaal vergelijkbare cijfers zijn normaliter beschikbaar via Eurostat. Als het gaat over arbeid zijn die afkomstig uit een enquête, de Labour Force Survey (LFS). De LFS is gebaseerd op een steekproef. Hoewel de LFS het grootste steekproefonderzoek van de EU is, laat deze toch maar zeer beperkte regionaal detail toe. Deze cijfers zijn beschikbaar op NUTS2 niveau, dat in Nederland neerkomt op provincie. Dat is erg grof om grensregio's mee te beschrijven. NUTS3 zou minimaal nodig zijn (voor Nederland COROP). Eigenlijk zijn cijfers op gemeenteniveau nodig om alle gebruikers te kunnen bedienen.

Een tweede probleem van een enquête is dat qua achtergrondkenmerken weinig detail is aan te brengen vanwege de beperkingen van de steekproef. Omdat de internationaal gecoördineerde bron maar zeer beperkt bruikbaar is zal gebruik gemaakt moeten worden van nationale bronnen. Hierbij moet vooral gedacht worden aan administratieve bronnen. Deze laten namelijk een laag-regionale detaillering toe. Voor deze bronnen gelden verschillende complicaties. In de eerste plaats geldt dat de vergelijkbaarheid over de grens niet gegarandeerd is. Deze inhoud van deze bronnen verschillen per land omdat ze sterk afhankelijk zijn van nationale wet- en regelgeving. Zelfs al is de titel of functie van het register hetzelfde dan betekent dit niet dat de cijfers vergelijkbaar zijn. Onderzoek is nodig om uit te zoeken hoe vergelijkbaar de informatie is en op welke wijze de vergelijkbaarheid vergroot kan worden. Op het gebied van de arbeidsmarkt zijn er nuttige bestanden beschikbaar over werknemers voor Nederland, België en Duitsland. Hierbij gaat het om mensen die verzekerd zijn via hun werkgever. Of deze populaties onderling vergelijkbaar zijn moet nog worden onderzocht. In de tweede plaats geldt

dat bij administratieve bronnen maar een beperkt aantal achtergrondkenmerken van de geregistreeerde populatie bekend is. Koppeling met andere bestanden zou meer kenmerken beschikbaar maken, maar dit is bijvoorbeeld in Duitsland verboden.

Een derde complicatie betreft het meten van (grensoverschrijdende) activiteiten. Dit is niet eenvoudig. Internationaal vergelijkbare cijfers zijn niet of nauwelijks voorhanden. Die statistieken concentreren zich namelijk op de statische situatie op een bepaald moment op een bepaalde locatie. Om dat internationaal vergelijkbaar in kaart te brengen is al lastig. Maar om bewegingen of stromen te meten binnen een land is al lastig. Tussen landen is dat nog complexer. Hiervoor zullen methodieken ontwikkeld moeten worden.

Voor het thema arbeid is grenspendel een belangrijk indicator van grensoverschrijdende activiteit. De definitie daarvan is niet evident. Hoe vaak moet grensarbeider per dag de grens over om als pendelaar beschouwd te worden? Wat doe je met tijdelijk gedetacheerden over de grens? Is dat inclusief of exclusief zelfstandigen? Deze zaken worden op dit moment vaak per bron gedefinieerd of bepaald. Ook is het niet gegarandeerd hetzelfde over de grens. CBS heeft onderzoek uitgevoerd naar vergelijkbaarheid van bronnen waaruit blijkt dat het beeld kan verschillen afhankelijk welke bron gebruikt wordt (zie kader). Omdat er grote behoefte is aan cijfers wordt nu vaak geaccepteerd dat er überhaupt wat informatie is en wordt mindere kwaliteit noodgedwongen geaccepteerd.

CBS heeft in 2015 op verzoek van het ministerie van SZW onderzoek gedaan naar de vergelijkbaarheid van de cijfers over grenspendel van en naar Nederland op basis van de op dit moment beschikbare bronnen. Alle bronnen meten grensarbeid in dezelfde orde. Daaruit blijkt dat de uitgaande pendel vanuit Nederland heel klein is en nauwelijks boven de 10 duizend uitkomt voor zowel België als Duitsland. De inkomende pendel naar Nederland is duidelijk omvangrijker en ligt rond de 30 -40 duizend voor zowel België als Duitsland. De LFS-cijfers over uitgaande pendel wijken af van de cijfers op basis van administratieve bronnen van ingaande pendel van het ontvangende land. Het beeld is hierbij niet eenduidig. De cijfers op basis van de Belgische en Duitse LFS komen lager uit dan cijfers op basis van de administratieve bronnen. De cijfers van de Nederlandse LFS echter komt juist hoger uit dan de cijfers op basis van de administratieve bronnen. Nader onderzoek naar de verschillen tussen de LFS en de administratieve bronnen, de administratieve bronnen van de verschillende landen en de LFS cijfers onderling is noodzakelijk. Aanknopingspunt hierbij is dat de verschillen zich voornamelijk bij mannen voordoet. Wellicht dat de verschillen te maken hebben met verschillen in defini-

ties. Ook kan het gaan om een speciaal type werk (bijvoorbeeld detacheringen) dat wel in de ene bron gemeten wordt niet in de andere of wel in het ene land en niet in een ander land bijvoorbeeld omdat de wetgeving anders is. Dit vergt een uitgebreid onderzoek om hier een antwoord op te vinden.

Administratieve bronnen zijn kortom te gebruiken voor een benadering van het grensoverschrijdend verkeer. Hiermee is veel mogelijk, maar er blijven stukjes van de puzzel missen. Zo maakt de bijvoorbeeld Polisadministratie het mogelijk om vast te stellen wie in Nederland als werknemer werkt en in België of Duitsland woont. Voor Nederland is dit de inkomende pendel. We weten echter niet waar deze persoon over de grens woont. Om dat boven water te krijgen is uitwisseling van microdata nodig. Het vergt tijd en onderzoek om dit mogelijk te maken. Ook zullen wettelijke en administratieve obstakels overwonnen moeten worden.

Voor de toekomst lijkt mobiele telefoniedata een mogelijke bron om grensoverschrijdende activiteiten mee te meten. De data die voor deze technologie gebruikt wordt internationaal gestandaardiseerd. Daarnaast maakt de omvang van de datasets laag-regionale detaillering mogelijk tot op zeer lokaal niveau. En ook hier voor geldt dat de achtergrondkenmerken maar beperkt beschikbaar zijn. Om deze data te kunnen gebruiken is nog veel werk nodig. Ten eerste moet deze data beschikbaar komen. De commerciële providers zullen hiervoor geld vragen als zij überhaupt data willen afstaan. Ten tweede is er nog veel werk nodig om de ruwe telefoniedata te vertalen naar goede statistieken. Verder is de representativiteit een probleem dat opgelost moet worden en is de plaatsbepaling via de zendmasten nog niet optimaal met diverse kinderziektes. Ook zal een algoritme ontwikkeld moeten worden om de grensoverschrijdende activiteiten te typeren en grenspendel te kunnen onderscheiden van dagtoerisme of vakantie. Hiervoor is al heel wat werk gedaan, maar dat is nog steeds in een experimenteel stadium.

Serieusheid van informatiebehoefte

Uit de haalbaarheidsstudie blijkt dat er een behoefte aan data is, deze concreet te maken is en dat samenwerkende (statistische) bureaus in staat zijn om dergelijke informatie te produceren. Wel zijn er nog diverse methodologische hordes te nemen voor dat de ideale set aan informatie beschikbaar is. Dit vergt ontwikkelingswerk op het statistische vlak. Zoals eerder is aangegeven valt dit buiten het reguliere takenpakket van de statistische bureaus. Indien de behoefte aan degelijke informatie groot genoeg is zijn de instituten bereid om dit op te pakken. Dat vertaalt zich concreet in de mate waarin stakeholders bereid zijn de extra werkzaamheden te financieren. Hierbij gaat behalve over het ontwikkelen methodische standaarden ook om terugkerende werkzaamheden voor het bijeenbrengen, actualiseren en dissemineren van de data.

Het blijkt lastig te zijn om de financiering van de extra werkzaamheden van statistische bureaus te organiseren. CBS stelt dat zij een algemene datavoorziening wil creëren voor de hele grens over alle grensregio's heen over een breed terrein van statistische thema's met een eenduidige methodiek. Om met dezelfde methodiek meerdere grensregio's in kaart te brengen is evident efficiënt. Maar bovenal maakt een dergelijke aanpak het mogelijk om de effectiviteit van de maatregelen in verschillende regio's te beoordelen. Hiermee is het een nationale service ten behoeve van alle grensregio's en voor nationaal en zelfs internationaal beleid. Dit maakt het logisch om dit op nationaal niveau te regelen. Echter, voor departementen zijn de grensregio's niet direct een (politieke) factor van nationaal belang. Het betreft namelijk relatief kleine populaties en regio's zijn geografisch ver weg van het economische hart van Nederland. Daarom lijken Ministeries terughoudend om te investeren in grensstatistiek. Dit wordt nog verder bemoeilijkt omdat er bijvoorbeeld voor het thema arbeid er drie ministeries (BZK, EZ, SZW) bij betrokken zijn die allemaal hun eigen prioriteiten en dynamiek kennen. BZK is verantwoordelijk voor grensoverschrijdende zaken, EZ voor de economische belangen en SZW voor arbeidsmarktbeleid. CBS zou graag diverse thema's willen bestrijken waarbij dan weer andere ministeries bij betrokken zijn. Wie zou dan wat moeten financieren en wie heeft daarbij de lead?

Voor grensprovincies biedt grensoverschrijdende samenwerking de grootste kansen voor economisch profijt. Verder hebben zij substantiële financiële middelen. Daarmee zijn zij ook kandidaten voor financiering. Dit is echter niet evident. Zoals gezegd is het logisch om grensoverschrijdende statistiek in één keer voor alle grensregio's te realiseren. Daarmee is niet in eerste plaats een regionale kwestie. Ook zou dat een gecoördineerde aanpak over alle grensprovincies heen vergen. In het verleden is het lastig gebleken om provincies te verenigen in een gezamenlijke aanpak. Dat wordt verder bemoeilijkt door het feit dat ze geen formele verantwoordelijkheid hebben voor het thema arbeid. Niet alle grensprovincies zullen eenvoudig kunnen verantwoorden om hiervoor middelen ter beschikking te stellen. Dit maakt het zeer lastig om een consortium van grensprovincies tot stand te brengen die een dergelijke statistiek zou kunnen financieren.

Verder zijn de internationale organisaties zoals EUREGIO's en Benelux SG evidente belanghebbenden. Hun werk om grensoverschrijdende samenwerking te promoten of te realiseren wordt door alle partijen zeer gewaardeerd. Voor hen is goede grensoverschrijdende data cruciaal. Zij hebben echter onvoldoende financiële middelen om dit structureel te financieren.

Tenslotte, gaan er stemmen op om de werkzaamheden via INTERREG te financieren. Dit is niet direct een logische optie. Ten eerste omdat INTERREG bedoeld is om concrete eenmalige projecten te financieren of om iets op te starten waarna de financiering door de lokale partners wordt overgenomen. Dat laatste is bijna nooit het geval als het om data-projecten gaat. Deze initiatieven sterven zodra de EU-financiering stopt. Om deze reden is de EC tegenwoordig zeer terughoudend om dergelijke projecten te honoreren. Ook in dit specifieke geval ziet het er niet naar uit dat er lokale financiers zullen op staan die de financiering op zich nemen na afloop van de INTERREG-periode.

Ook aan Duitse en Belgische kant is nog geen draagvlak gevonden om de extra werkzaamheden van de statistische instituten te financieren. Aan Duitse kant wordt gesproken met de betrokken ministeries waarbij de Staatskanzlei van zowel Nedersaksen en Noordrijn Westfalen de logische ingang is om dit proces verder vorm te geven. Dit traject is nog in een primair stadium en heeft tot nu toe nog niet tot concrete resultaten geleid.

Toekomst

Samenvattend kan gesteld worden dat het onderzoekstraject heeft opgeleverd dat de statistische bureaus in de startblokken staan om grensoverschrijdende statistiek op te zetten inclusief het aangaan van de methodologische uitdagingen. Daarnaast is het duidelijk dat veel gebruikers op data wachten. De informatiebehoefte is duidelijk en verschilt nauwelijks van gebruiker tot gebruiker. Het is heel goed mogelijk om een product te maken dat aan alle wensen van de gebruikers kan voldoen. Echter deze informatiebehoefte vertaalt zich nog niet in een financiële ondersteuning vanuit de stakeholders. De benodigde financiering van de extra werkzaamheden van de statistiekbureaus komt vooralsnog niet van de grond. Dit lijkt te komen doordat er veel partijen bij betrokken zijn met verschillende belangen met diverse financiële ruimtes. Grensoverschrijdende statistieken lijken onvoldoende prioriteit te hebben bij relatief kapitaalkrachtige potentiële sponsors. Hoe nu verder? Hiertoe zijn een paar mogelijke strategieën te noemen.

Nut en noodzaak van grensoverschrijdende statistiek is zeker niet beperkt tot het thema arbeid dat onderwerp is van deze specifieke studie. Diverse andere thema's zijn ook belangrijk vanuit economisch of sociaal oogpunt. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan gezondheid, veiligheid, verkeer, toerisme en milieu. Statistiekbureaus zijn bij uitstek geschikt om op al deze terreinen informatie te verschaffen. Dat doen zij namelijk al vanuit hun reguliere taak. Een lokaal transnationaal netwerk van statistische bureaus die gezamenlijk grensoverschrijdende informatie over een grensregio produceren heeft enorme potentie voor veel gebruikers

en vele toepassingen. Een dergelijk nationaal systeem van grensoverschrijdende datavoorziening kan prima stapsgewijs en modulair per thema worden opgezet. Er kan begonnen worden met de thema's die de grootste urgentie hebben. Ook kan gekeken worden waar de zogenaamde quick-wins zitten. Wel dient gerealiseerd te worden dat het vele jaren zal kosten voordat een dergelijk systeem volledig functioneel is. Wel is het essentieel dat de statistiekbureaus op continue basis capaciteit beschikbaar hebben om het netwerk te onderhouden. Dit vergt een solide structurele financiële dekking dat bij voorkeur nationaal geregeld wordt. Een eventueel alternatief zou kunnen bestaan uit een formule de financiering uit diverse tijdelijke bronnen projectmatig gerealiseerd wordt waarbij diverse sponsors betrokken zijn. Dit vergt echter een aanzienlijke mate van improvisatie- en organisatievermogen van alle betrokken partijen om op deze wijze een solide financieringsbasis te creëren.

De kwestie van het opzetten van grensoverschrijdende statistieken is zeer interessant vanuit Europees perspectief. Uit navraag blijkt dat op diverse plekken in de EU het opzetten van grensoverschrijdende regionale statistieken problematisch is in het bijzonder als gaat om het structureel financieren van de extra werkzaamheden van de statistische bureaus. De Nederlandse situatie is blijkbaar niet uitzonderlijk. Dat is natuurlijk leuk om te weten, maar het biedt ook kansen. Het kan namelijk aangegrepen worden om te laten zien hoe je dat zou kunnen aanpakken. Als we het in Nederland namelijk wel goed regelen worden we direct een goede praktijk in Europa. Dit kan strategisch heel handig zijn. De EC realiseert zich namelijk dat de monitoring van INTERREG projecten op dit moment niet optimaal geregeld is. Per project wordt monitoring ad hoc geregeld door de projectorganisatie zelf. Het zou mooi zijn als dit op EU-niveau georganiseerd wordt door externe specialisten over alle projecten heen. Internationaal samenwerkende statistische bureaus zouden daarvoor een drijvende kracht kunnen zijn. Als Nederland daar een grote rol in wil spelen moeten op nationaal niveau de zaakjes dan wel goed geregeld zijn.

Overigens bleek dat zelfs buiten de EU het thema van grensarbeid belangrijk gevonden wordt. De International Labour Organisation (ILO) gaf aan dat bij diverse lidstaten grensarbeid in de belangstelling staat. En ook daar blijkt dat het lastig is om structurele cijfers te realiseren. De ILO juicht het dan ook toe om op dit terrein internationale standaarden te ontwikkelen.

Specifiek ten aanzien van het thema arbeid zijn er ontwikkelingen gaande in de Benelux. In dat verband hebben de regeringen van de Benelux en Noordrijn Westfalen zich verplicht om zich in te spannen om de informatievoorziening ten aanzien van grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit te bevorderen. Dit omvat het or-

ganiseren van reguliere publicatie van een beperkt aantal indicatoren. Het is de bedoeling om daarvoor een werkgroep statistiek op te zetten. De samenstelling en organisatie hiervan is in grote lijnen duidelijk. Het is de bedoeling dat CBS de data behorende bij de grenzen met Nederland coördineert (Benelux-Noord) en de data behorend bij de grenzen met Luxemburg zal lopen via het netwerk dat in de Luxemburgse Grossregion/Grande Region dat al jaren regelmatig grensoverschrijdende informatie produceert (Benelux-Zuid). Hoe de inzet van de statistiekbureaus van Nederland, België en Noordrijn Westfalen gegarandeerd worden om dit te realiseren is nog onderwerp van overleg. In 2016 moet hier duidelijkheid over komen.

Over de auteurs

Dr. Arjen Edzes (1965) is als senior-onderzoeker verbonden aan de basiseenheid Economische Geografie van de Rijksuniversiteit Groningen. Hij is afgestudeerd als arbeids- en organisatiesocioloog en is gepromoveerd in de ruimtelijke wetenschappen aan de RUG over de effecten van gemeentelijk arbeidsmarktbeleid. Hoewel hij een sterke focus heeft op wetenschappelijk onderzoek, heeft hij een lange professionele carrière in management consultancy van regionale en lokale overheden en instellingen. Zijn onderzoeks- en interessegebieden liggen op het terrein van de regionale arbeidsmarkt en – economie, well-being, sociale zekerheid en onderwijs en het (regionale) overheidsbeleid. Hij heeft meerdere onderzoeksprojecten geleid op het terrein lokaal arbeidsmarktbeleid, dynamiek op de arbeidsmarkt en de economische positie van laagopgeleiden en kwetsbaren. Voor een uitgebreide cv en publicatielijst, zie: <http://www.rug.nl/staff/a.j.e.edzes/>

Dr. Viktor Venhorst (1979) is werkzaam als universitair docent bij de basiseenheid Economische Geografie van de Rijksuniversiteit Groningen. Hij is afgestudeerd in de demografie (MSc., cum laude) en in de micro-economie (MSc.). In maart 2012 promoveerde Viktor cum laude in de Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen op de ruimtelijke mobiliteit van de afgestudeerden in het hoger onderwijs. Zijn huidige onderzoek richt zich op de longitudinale migratiepatronen en arbeidsmarkttuitkomsten van Nederlandse afgestudeerden in het hoger onderwijs. Hij voltooide onlangs het project “Geslaagd in de Stad”, een nieuw en uniek longitudinaal overzicht over ruimtelijke mobiliteit van hoger opgeleiden in relatie tot migratie, arbeidsmarktdynamiek, ondernemerschap en huishoudensvorming, in nauwe samenwerking met tien Nederlandse steden. Voor een uitgebreide cv en publicatielijst, zie: <http://www.rug.nl/staff/v.a.venhorst/>

Dr. Jouke van Dijk (1956) is hoogleraar Regionale Arbeidsmarktanalyse en voorzitter van de vakgroep Economische Geografie van de Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen. Daarnaast is hij voorzitter van de directie van de Waddenacademie, een stichting die een coördinerende en agendabepalende rol speelt op de ecologische, geologische, klimatologische, economische en sociaal-culturele onderzoeksterreinen met betrekking tot de Waddenregio. In augustus 2013 is hij verkozen tot President van de European Regional Science Association (www.ersa.org) voor de periode 2014-2018. In zijn onderzoek staan regionale arbeidsmarktvaartstukken als werkloosheid, werkgelegenheid, migratie, de relatie onderwijs-arbeidsmarkt en arbeidsmarktbeleid centraal. Andere onderwerpen waar hij zich mee bezig houdt zijn regionaal economische ontwikkeling en groei, sectorale en functionele veranderingen in werkgelegenheid,

productie en arbeidsproductiviteit, onderwijs en scholing, innovatie en technologische ontwikkeling, krimp en vergrijzing en strekt zich ook uit tot het locatiegedrag van bedrijven en ondernemers en coastal zone management in het trilaterale Waddengebied. Van Dijk publiceert in een grote verscheidenheid aan nationale en internationale tijdschriften en boeken. Naast wetenschappelijk publicaties schrijft hij ook voor vakbladen en geeft regelmatig lezingen. Ook geeft hij met grote regelmaat interviews aan nationale en regionale kranten en tijdschriften, en werkt hij mee aan radio- en TV-uitzendingen. Voor een uitgebreide cv en publicatielijst, zie: <http://www.joukevandijk.com>

Lianne Hans is student en volgt de research master Spatial Sciences. Binnen deze master is haar hoofdfocus op economische geografie en kwantitatief onderzoek. Op dit moment is zij bezig met het schrijven met haar master thesis: "Is there a relative geography of entrepreneurship?". Hiernaast is Lianne in dienst als onderzoeksassistent bij de basiseenheid Economische Geografie van de faculteit Ruimtelijke Wetenschappen aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hier voert zij ondersteunend werk uit voor verschillende onderzoeken binnen de basiseenheid, zoals het voorbereiden van datasets, literatuuronderzoek en eerste data analyses. Liannes interesses liggen met name op het gebied van ondernemerschap, regionale economische ontwikkeling en ruraal-urbane relaties.

Drs. Anita Strockmeijer (1969) is als kennisadviseur werkzaam bij afdeling Strategie Beleid en Kenniscentrum van UWV in Amsterdam. Zij doet momenteel als externe PhD-kandidaat onderzoek naar gebruik van werknemersuitkeringen onder arbeidsmigranten. Zij kijkt daarbij naar de onderliggende fasen die bij een claim op een werkloosheidsuitkering van belang zijn; de positie van migranten op de arbeidsmarkt, of de werkloosheid onder migranten groter is dan onder autochtone Nederlanders, of zij inderdaad werkloosheidsuitkering claimen wanneer ze daar recht op hebben, en in hoeverre zij eerder uit de werkloosheidsuitkering stromen dan autochtone Nederlanders. De focus in haar onderzoek ligt bij EU-migranten vanwaar ze betrokken is bij het onderzoek naar grensoverschrijdende arbeid met Duitsland en België. Haar eerdere werkervaring ligt op het beleidsterrein van arbeidsbemiddeling en professionalisering.

